Desenvolvimentismo

Organizador
Ricardo Dathein

Desenvolvimentismo

o conceito
as bases teóricas
as políticas

**Adriano José Pereira • André Moreira Cunha
César S. Conceição • Fábio Terra
Fernando Ferrari Filho • Henrique de Abreu Grazziotin
Luiz A. E. Faria • Marcelo Milan • Marcilene Martins
Octavio A. C. Conceição • Pedro Cezar Dutra Fonseca
Róber Iturriet Avila • Ronaldo Herrlein Jr.**

Sumário

Introdução

O desenvolvimento econômico continua sendo um desafio essencial para o Brasil, assim como para a maioria dos países. Apesar das melhorias sociais e do desempenho econômico dos últimos anos, depois de mais de duas décadas de semiestagnação, o país ainda está longe de diminuir para níveis adequados suas principais contradições. A concentração de renda, a pobreza, a heterogeneidade estrutural e a inserção econômica internacional continuam em padrões longe dos apropriados. Nos indicadores de desempenho econômico e social, o Brasil costuma se posicionar em níveis ainda muito distantes dos alcançados por países desenvolvidos, e mesmo também dos atingidos por outros países em processo de desenvolvimento. Além disso, a existência de uma cultura conservadora entre as elites e o surgimento de evidências de desindustrialização podem significar uma perda de perspectiva de superação do subdesenvolvimento ou de adiamento para o longo prazo do *catching up*, ao contrário do que ocorre em alguns países que têm, em poucas décadas, superado o subdesenvolvimento.

Os principais fatores estruturais que impedem o desenvolvimento continuam presentes no país, e alguns, inclusive, têm se acentuado. É por isso que o **desenvolvimentismo** continua atual e essencial para o futuro da sociedade brasileira. A sedução do liberalismo, com sua ideologia individualista, é muito forte, mas não é o caminho para o desenvolvimento econômico e social. Por isso, esse livro busca contribuir na discussão teórica e de políticas sobre o desenvolvimento econômico, partindo das concepções sobre o desenvolvimentismo e o Estado desenvolvimentista, analisando suas diferentes e possíveis bases teóricas atuais, que, muitas vezes, são complementares. Assim, em seus capítulos, estudam-se as abordagens institucionalistas, as concepções evolucionárias ou neoschumpeterianas, a teoria keynesiana e a visão

marxista, sempre levando em conta as experiências internacionais e a história do desenvolvimento.

Esta obra é de autoria de professores e pesquisadores ligados à área de Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Os capítulos são resultantes de suas pesquisas teóricas, com uma característica comum de visão crítica ao liberalismo.

O primeiro capítulo, "Desenvolvimentismo: a construção do conceito", de Pedro Cezar Dutra Fonseca, elabora um conceito para o desenvolvimentismo. O autor parte da constatação de que, apesar das opiniões de críticos de que o desenvolvimentismo está superado, o fato de esse termo continuar sendo usado por economistas e pelo público indica que ele segue útil e necessário. A pesquisa identifica a origem e a formação do conceito, seus usos na literatura e experiências históricas (mediante sua aplicação por diversos governos da América Latina) até chegar à conceituação, pelo teste de um conjunto de variáveis. O autor conclui que o termo desenvolvimentismo segue em uso, porque, apesar de as condições históricas que provocaram o seu surgimento terem se alterado, elas não foram superadas.

O segundo capítulo, "O paradigma do Estado Desenvolvimentista e o 'retorno' da política industrial", de André Moreira Cunha, argumenta que esse retorno é resultante da ascensão dos países emergentes, da crise financeira global e da perda de credibilidade do modelo neoliberal, e que sua base conceitual é o paradigma do "Developmental State". Ressalta que as pesquisas associadas ao Estado Desenvolvimentista têm enfatizado o estudo das políticas industriais, gerando a conclusão de que o Estado teria sido um ator central na conformação do assim chamado "milagre asiático". Para desenvolver essa ideia, o autor analisa a origem e a evolução do paradigma do Estado Desenvolvimentista e, com base nisso, argumenta sobre a importância da manutenção de políticas ativas de desenvolvimento nos marcos das atuais transformações estruturais da economia mundial.

O terceiro capítulo, "A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento", de Henrique de Abreu Grazziotin, Róber Iturriet Avila e Ronaldo Herrlein Jr., parte da constatação de que o desenvolvimento institucional tornou-se novamente muito importante na teoria econômica. Os autores elaboram um marco teórico da Economia Política Ins-

titucionalista como uma alternativa de abordagem teórica consistente na análise da relação entre instituições e desenvolvimento econômico. Para isso, o capítulo desenvolve as definições básicas sobre a Economia Política Institucionalista e o papel da cultura; analisa o processo de mudança institucional; estuda as relações entre mercado, Estado e política a partir dessa base teórica; e examina as relações de causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico, além de discutir uma metodologia de análise das instituições.

O quarto capítulo, "A relação entre instituições e crescimento econômico: uma análise heterodoxa e evolucionária", de Octávio A. C. Conceição, apresenta o crescimento econômico como um processo de relações de mútua causalidade, no qual o papel das firmas, das decisões individuais e das instituições é decisivo, e cuja história e as mediações culturais também têm importância, em um contexto de incerteza e de instabilidade inerente ao processo de decisão capitalista. O objetivo é especificar em que consiste a heterodoxia econômica e qual sua natureza ontológica em oposição à ortodoxia, passando-se a compreender o processo de crescimento econômico sob uma perspectiva evolucionária.

O quinto capítulo, "Teoria neoschumpeteriana e desenvolvimento", de Ricardo Dathein, destaca a contribuição teórica dessa escola de pensamento para o entendimento do processo de desenvolvimento econômico e sua compatibilidade com o desenvolvimentismo e para a compreensão da dinâmica dos países não desenvolvidos. Nesse sentido, o objetivo é analisar as principais contribuições da teoria evolucionária schumpeteriana, em seus aspectos micro e macroeconômicos, com destaque para o processo de aprendizado e a acumulação de capacitações e para o conceito de "eficiência schumpeteriana". Além disso, discute o conceito de Sistemas de Inovação, a dinâmica dos ciclos econômicos de longo prazo e as relações entre tecnologia e inserção econômica internacional.

O sexto capítulo, "Padrões históricos da mudança tecnológica e ondas longas do desenvolvimento capitalista", de César Conceição e Luiz Faria, também apresenta o processo de desenvolvimento econômico na perspectiva evolucionária, no qual ocorre a coevolução das tecnologias e instituições mediante sucessivas ondas de mudança estrutural. Para isso, analisa-se teoricamente o papel da mudança tec-

nológica para a dinâmica do sistema econômico e estuda-se o processo de evolução e mudança econômica por meio da emergência e difusão das inovações e revoluções tecnológicas. Também examinam-se suas implicações como fatores explicativos das sucessivas ondas de desenvolvimento capitalista e como determinantes do processo desigual de desenvolvimento entre países.

O sétimo capítulo, "Processo de aprendizado, acumulação de conhecimento e Sistemas de Inovação: a 'coevolução das tecnologias físicas e sociais' como fonte de desenvolvimento econômico", de Adriano José Pereira e Ricardo Dathein, discute, a partir da teoria "institucionalista-evolucionária", o papel do processo de aprendizado em sua relação com a consolidação de um sistema nacional de inovações. Destacam-se as políticas que articulam os âmbitos micro, meso e macroeconômico e a importância da institucionalização das "tecnologias sociais", criando o suporte necessário para que as "tecnologias físicas" evoluam, visando ao desenvolvimento. Para isso, apresenta a taxonomia e o significado econômico do processo de aprendizado como resultado de ações coordenadas pelas empresas e outros agentes da inovação e desenvolve a relação entre inovação, processo de aprendizado e desenvolvimento econômico.

O oitavo capítulo, "Padrões de eficiência no comércio: definições e implicações normativas", de Marcilene Martins, defende a perspectiva de que a qualidade do padrão de especialização do comércio exterior de um país remete à necessidade de alguma noção de "eficiência econômica". Para tanto, o texto desenvolve as noções de "eficiência ricardiana", "eficiência em crescimento" e "eficiência schumpeteriana", ressaltando também dificuldades relacionadas à sua operacionalização. Essencialmente, são analisados os padrões de especialização comercial definidos em correspondência aos distintos conceitos de eficiência, destacando-se a possibilidade de *trade-offs* entre eles e as implicações normativas daí decorrentes.

O nono capítulo, "Riscos macrofinanceiros, preferência pela liquidez e acumulação real no capitalismo financeirizado", de Marcelo Milan, analisa o processo de financeirização e sua relação com o tratamento dos riscos macrofinanceiros, com suas consequências para a acumulação de ativos e para o crescimento econômico. Para isso, o autor avalia a evolução histórica do tratamento desses riscos, comparando o

regime de regulamentação e controles internacionais e domésticos da volatilidade financeira com a sua gestão privada por meio de derivativos. A comparação institucional e as consequências para a acumulação de capital são feitas com o uso do conceito de preferência pela liquidez. Em suma, o estudo mostra teoricamente e de acordo com a evolução histórica e institucional o aumento da volatilidade relacionada ao processo de financeirização, com importantes consequências sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda, concluindo que a regulamentação financeira é necessária e desejável.

O décimo e último capítulo, “As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas”, de Fábio Terra e Fernando Ferrari Filho, mostra como a visão de mundo de Keynes se relaciona com suas proposições de política econômica e com sua teorização sobre a atuação econômica estatal. Para tanto, desenvolve-se a concepção de Keynes da sociedade como uma unidade orgânica e apresentam-se sua teoria da probabilidade e sua filosofia da prática, além de suas proposições de política econômica, fundamentalmente as políticas monetária e fiscal. Em suma, o texto evidencia como os objetivos de crescimento econômico sustentável e de desenvolvimento social são baseados coerentemente nas proposições reformistas e intervencionistas de Keynes, enquanto teórico e homem público.

Ricardo Dathein

Desenvolvimentismo
a construção do conceito[1]

Pedro Cezar Dutra Fonseca

1. Introdução

O que é desenvolvimentismo? A resposta remete à conceituação de um termo de largo uso entre os economistas e já incorporado pela mídia, mas que carece de definição mais precisa. Como outros termos teóricos ou categorias utilizados pelos economistas (como "desenvolvimento", "bem-estar", "equilíbrio" e "valor"), o sentido pode alterar-se total ou parcialmente de acordo com o *approach* teórico em que está inserido ou mesmo

[1] Agradeço a Rosa Freire d'Aguiar pelo acesso ao Arquivo das correspondências de Celso Furtado e por seu depoimento sobre o tema. Mesmo com a total responsabilidade pela versão final, devo agradecer a leitura cuidadosa e as sugestões de Jose Gabriel Porcile (CEPAL), Leda Paulani (USP), Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP), Marcelo Arend (UFSC), Maria de Lourdes Mollo (UnB), Ricardo Bielschowsky (UFRJ) e Pedro Paulo Zahluth Bastos (UNICAMP), além dos colegas da área de Desenvolvimento Econômico do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS André Moreira Cunha, Marcelo Milan, Octavio Augusto Camargo Conceição, Ricardo Dathein, Ronaldo Herrlein Jr. e Sérgio Monteiro. Também colaboraram com sugestões de fontes de pesquisa Andrés Ferrari Haines (UFRJ), Claudia Wasserman (UFRGS), Gerardo Fujii (UNAM, México), Juan Odisio (AESIAL e UBA, Argentina), Manuel García Ramos (UNAM, México), Marcelo Rougier (CNICT e UBA, Argentina), Reto Bertoni (UR, Uruguai) e Vicente Neira Barría (CEPAL). Devo agradecer, ainda, a colaboração dos orientados de mestrado e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS Fabian Domingues, Leonardo Segura, Óliver Marcel Mora Toscano e Stella Venegas, assim como os bolsistas de Iniciação Científica da UFRGS e do CNPq Daniel de Sales Casula, Francisco do Nascimento Pitthan, Leonardo Staevie Ayres e Lucas de Oliveira Paes.

com os objetivos do usuário[2]. Com exceção dos termos da Contabilidade Social – geralmente identidades ou tautologias e, portanto, definições *a priori* as quais, uma vez estabelecidas, levam a controvérsia a centrar-se mais na mensuração do que na conceituação – os conceitos econômicos, a exemplo das demais ciências sociais, muitas vezes não conseguem escapar de nuances que lhes impingem certa vagueza e ambiguidade[3]. Por um lado, tais plasticidade e flexibilidade podem trazer facilidades ao usuário, pois "acomodam" fatos novos que os conceitos tentam abarcar, mas, por outro lado, a dubiedade também dificulta a comunicação dentro da própria comunidade científica. Esse alongamento (ou adaptabilidade dos conceitos) vai ao encontro do que Sartori (1970, 1984), em seus trabalhos clássicos, denominou de "viagem" dos conceitos, ou a vida própria que os mesmos adquirem ao serem usados. Para a conceituação de desenvolvimentismo, essa questão está na ordem do dia com a polêmica sobre se é possível um "retorno" do mesmo em contexto histórico diferente do qual se associou historicamente na América Latina – a industrialização por substituição de importações. A volta a um "novo desenvolvimentismo", ou se governos atuais do subcontinente podem ser assim denominados, vem sendo objeto de discussão entre profissionais e pesquisadores da área de economia, fato que corrobora a necessidade da precisão conceitual, como bem ilustra o debate brasileiro.[4]

---

[2] Alguns autores, como Collier e Mahon (1993, p. 853), utilizam "conceito" e "categoria" como similares, conquanto Sartori (1970, 1984), como se mostrará adiante, tenha preferido falar em conceitos. Para evitar equívocos, aqui se entende categoria como termo teórico, ou seja, um conceito circunscrito ao trabalho científico. Por isso, é usual que as categorias assumam significados e nuances de acordo com os *approaches* e paradigmas teóricos concorrentes em determinada comunidade de pesquisadores ou profissionais. Destarte, termos como "cadeira" ou "biblioteca", por exemplo, por certo têm seu conceito, mas não são termos teóricos ou categorias, ao contrário de "produto interno líquido a custo de fatores", "renda da terra", "desenvolvimento" ou "lucro". Este último bem ilustra os múltiplos usos em uma mesma comunidade: ora é utilizado para designar a remuneração de um fator de produção, ora como contrapartida pela espera (tempo), ora como ganho extraordinário (e daí o adjetivo em "lucro puro") e ora como trabalho não pago, ou parte da mais-valia.

[3] "Um termo é "ambíguo" num determinado contexto quando tem dois significados distintos e o contexto não esclarece em qual dos dois se usa. Por outro lado, um termo é "vago" quando existem 'casos limítrofes' de tal natureza que é impossível determinar se o termo se aplica ou não a eles" (Copi, 1978, p. 108).

[4] Veja-se: Bresser-Pereira (2003, 2006, 2010), Sicsú *et al* (2005), Paula (2005), Paulani, (*apud* SICSÚ, 2005), Paulani e Pato (*apud* Paula 2005), Paulani (*apud* Arestis, P.; Saad-

“Desenvolvimentismo” pertence à mesma família de termos como “ortodoxia”, “neoliberalismo” e “keynesianismo”, os quais servem para designar alternativamente duas coisas por certo indissociáveis, mas que não são exatamente o mesmo nem do ponto de vista epistemológico nem, tampouco, na prática cotidiana: (a) um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de práticas de “política econômica”[5] propostas e/ou executadas pelos *policymakers*, ou seja, fatos concretos ou medidas “reais” que compartilham um núcleo comum de atributos que os caracteriza como tal; e (b) um fenômeno do “mundo do pensamento”, ou seja, um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções ou visões de mundo. Essas podem ser expressas (I) seja como “discurso político”, por aqueles que as defendem ou as criticam (e que mais usualmente se denomina ideologia – outro termo polissêmico); ou (II) seja para designar uma “escola” ou “corrente de pensamento”, ao abranger teorias e estudos segundo cânones reconhecidos como saber científico. Embora a ideologia e as experiências históricas desenvolvimentistas tenham uma longa história, cuja gênese remonta a meados do século XIX, foi a partir da Grande Depressão da década de 1930 que tomaram vulto em boa parte dos países latino-americanos, destacadamente Argentina,

-Filho, 2007), Belluzzo (2009); Novy (2009a, 2009b), Fonseca e Cunha (2010), Morais e Saad-Filho (2011), Erber (2011), Herrlein Jr. (2011), Carneiro (2012), Bastos (2012), Gonçalves (2012), Bielschowsky (2012), Araújo e Gala (2012), Oreiro (2012), Mollo e Fonseca (2013) e Paulani (2013).

[5] A expressão “política econômica”, talvez por influência dos manuais de macroeconomia, vem sendo utilizada em um sentido mais restrito para designar as políticas de estabilização, estas compreendidas como as políticas monetárias, cambiais e fiscais. Aqui, todavia, será utilizada *latu sensu* para abarcar toda ação do Estado que interfira ou se proponha a interferir nas variáveis econômicas. Assim, a política econômica abrange (a) as “políticas-meio”, já referidas, as quais constituem instrumentos manipulados pelo *policymakers* com vistas à estabilidade macroeconômica; (b) as “políticas-fins”, formuladas ou implantadas para atingir objetivos conscientemente visados em áreas específicas, como as políticas industrial, agrária, tecnológica e educacional (quando vinculadas a objetivos econômicos); e (c) as “políticas institucionais”, as quais compreendem mudanças legais, nos códigos e nas regulamentações, nas “regras do jogo”, na delimitação dos direitos de propriedade, nos hábitos, preferências e convenções, bem como na criação de órgãos, agências e empresas públicas, ou mesmo privadas ou não governamentais, desde que dependam de decisões estatais. Normalmente se espera que as primeiras impactem a curto prazo, enquanto as políticas-fins e institucionais, e principalmente as últimas, por sua natureza, geralmente apresentem resultados a médio e longo prazos, muitas vezes alterando rotas históricas (associando-se a fenômenos como *enforcement* e *path dependence*).

Brasil, Chile e México, mas também Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, para mencionar os casos mais típicos. Já o pensamento econômico teórico só se consolidou nas décadas de 1950 e 1960. Para tanto, foi fundamental a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e sua capacidade para catalisar e difundir trabalhos clássicos de nomes como R. Prebisch, C. Furtado, A. Pinto, O. Sunkel, M. C. Tavares e E. J. Medina, dentre outros.

O propósito deste capítulo – formular um conceito para desenvolvimentismo – enfrenta o desafio de conciliar a precisão exigida pela empreitada sem ignorar, como lembra Koselleck (2006, p. 109), que a polissemia em si não é um defeito, antes o modo de ser dos conceitos, os quais reúnem "em si a diversidade da experiência histórica assim como a soma das características objetivas teóricas e práticas em uma única circunstância, a qual só pode ser dada como tal e realmente experimentada por meio desse mesmo conceito". Ou, como prefere expressar Weyland (2001, p. 1), por certo sob a influência do pragmatismo metodológico, se a falta de acordo conceitual pode levar a um "diálogo de surdos", por outro lado se os termos são usados é porque são úteis, já que tanto os economistas quanto o público, como é o caso de "desenvolvimentismo", continuam a utilizá-los, depreendendo-se que não conseguem prescindir deles. Pode-se acrescentar: mais do que úteis, são necessários, porquanto são instrumentos indispensáveis para nomear fatos ou fenômenos considerados relevantes por seus usuários – e principalmente na comunidade acadêmica, a qual cultiva a precisão e o rigor como virtudes inerentes ao imaginário que faz de si mesma, as quais colaboram para legitimá-la socialmente.

2. Uma nota metodológica

Como passo inicial da tentativa de conceituar "desenvolvimentismo", registra-se que o termo é geralmente utilizado para designar um fenômeno relativamente delimitado no tempo – século XX –, embora espacialmente mais diversificado, posto que governos desenvolvimentistas são apontados pela literatura em praticamente todos os continentes, conquanto com predominância em países latino-americanos e asiáticos. Este capítulo, a despeito de alicerçar-se em bibliografia mais ampla, terá como referência a experiência latino-americana.

A forma bastante usual de construir conceitos nas ciências humanas é através da elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida através de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos. Os conceitos, então, são construtos mentais e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística.

Esse procedimento de construir tipo ideal, como se mostrará adiante, foi utilizado por vários autores para conceituar não propriamente desenvolvimentismo, mas "Estado desenvolvimentista", ou o que Medina (*apud* Rodríguez, 2009, p. 236) denominou "mecanismo essencial" voltado à superação do subdesenvolvimento. Logo, o conceito foi utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento. Retornando à dupla acepção do uso do termo, antes mencionada, tais autores enfatizam o "mundo material" ou "dos fatos" como ponto de partida para a conceituação, opção metodológica que será também aqui seguida. No entanto, com a diferença de não se pretender a construção de um tipo ideal, mas recorrer em parte à estratégia definida por Sartori como conceito "clássico" ou "por redefinição", a qual é apropriada para análise comparativa de *cases* históricos que apresentam certos atributos ou características comuns (Sartori, 1970, 1984). Por conseguinte, não se pretende por ora nem formular um conceito para o desenvolvimentismo "desejável" ou "ideal" nem tampouco criticá-lo: embora esses usos possam ser feitos em um segundo momento, inclusive utilizando o conceito como ferramenta para tal, a metodologia aqui seguida tem como ponto de partida construir o conceito partindo da observação de seu(s) emprego(s) pela própria comunidade que o utiliza[6].

[6] Essa forma proposta por Sartori de partir do próprio emprego da comunidade não se afasta, antes parece próxima, da concepção hegeliana/materialista de que o discurso e as percepções sobre o real podem ser ponto de partida para a reconstrução do próprio real. Neste referencial metateórico, como ficará mais claro adiante, supõe-se que a existência do conceito é parte da determinação do conceito, ou seja, ele é tão real como o que se propõe a conceituar ou a representar.

Os cientistas deparam-se no dia a dia com casos novos ou com particularidades que exigem a incorporação de novos atributos. Se julgarem seus termos teóricos como incapazes de apreendê-los, podem ser levados a abandonar o conceito ou, se quiserem mantê-lo, sentir-se tentados a alongá-lo. Na terminologia de Sartori, "viagem do conceito" (*traveling*) refere-se a esse movimento para abranger casos novos e "alongamento" (*stretching*) refere-se à distorção ocorrida quando se quer adaptar um conceito para nele encaixar os casos novos. Daí decorre um *trade-off* entre extensão e intensão dos conceitos[7]. A extensão refere-se ao conjunto de entidades, elementos ou casos abrangidos pelo conceito; é seu significado denotativo, pois diz respeito a quais objetos ou fenômenos o conceito é usado para nomear. Já a intensão refere-se ao conjunto de propriedades ou atributos abarcados pelo conceito; diz respeito ao seu significado conotativo, a certas características comuns que permitem objetos serem nomeados como tal.

Todos os casos abarcados na extensão de um conceito devem ter alguns atributos comuns que permitem enquadrá-los como tal, enquanto outros ficam de fora. Existem, ainda, casos limítrofes, às vezes de difícil decisão, para os quais a conceituação mais precisa auxilia. O pesquisador defronta-se com uma "escada de generalidade", pois o aumento da extensão do conceito implica que o mesmo perca em intensão e vice-versa. Para os economistas, lembra uma curva de indiferença, como mostra a Figura 1. Categorias mais específicas, como no ponto X, possuem forte intensão, mas sua extensão é limitada. Para ampliar seu escopo, caminha-se para cima ao longo da curva, ganhando em extensão, mas com perda de intensão, como no ponto Y.

Um conceito muito extenso pode facilitar o pesquisador por permitir-lhe a inclusão de inúmeros casos, fatos ou coisas; entretanto, pode ajudar pouco numa análise comparativa, pois ao abarcar inúmeros casos com poucos atributos sua força explicativa diminui[8].

---

[7] Embora se possa também usar o termo "intensidade" em vez do termo "intensão" (*intension*), este último é o mais utilizado como tradução nos livros de Lógica (Copi, 1978).

[8] Para fins de ilustração, pode-se exemplificar no ponto Y o termo "institucionalismo", cujo conceito possui ampla extensão, capaz de abarcar inúmeras correntes que em seu interior alimentam fortes controvérsias entre si, a ponto de não lograrem consenso na conceituação do termo teórico que é sua mais preciosa ferramenta de análise: instituição. No caso,

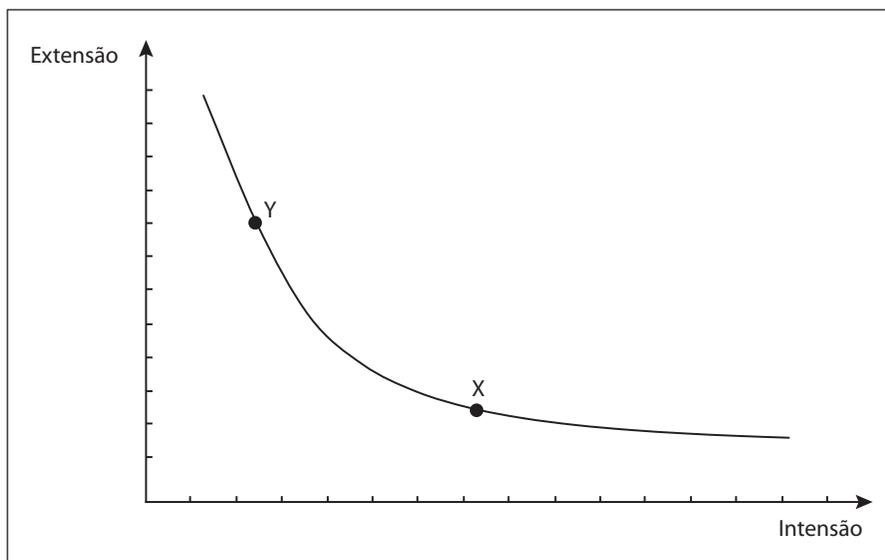



Figura 1. Extensão *versus* intensão

Para melhor clarear a metodologia escolhida e suas razões, pode-se inicialmente, de forma sintética, esclarecer as três estratégias alternativas apontadas por Sartori (1970, 1984), as quais são ilustradas na Figura 2, semelhante à elaborada por Weyland (2001). A primeira, "conceito por acumulação", parte de diferentes domínios, através da pesquisa sobre os diversos atributos caracterizadores do termo e busca identificar um núcleo comum ou *core* segundo a lógica aditiva da intersecção, através do conetivo lógico (Λ). Esse procedimento possui a vantagem de minimizar falsos positivos, pois apenas casos em que todas as características ou atributos estão presentes são considerados. O fato de ter pouca extensão, embora rico em intensão, pode levar a uma intersecção muito estreita, deixando pouco espaço para a pesquisa. A tendência, então, é o pesquisador começar a relaxar o conceito, geralmente criando categorias que associam um adjetivo ao conceito principal – os "conceitos radiais"[9].

---

pode-se falar de "vários institucionalismos", o que caracteriza a baixa intensão do conceito. Já "Nova Economia Institucional" poderia ser representada no ponto X: possui menor extensão, pois compreende apenas um subtipo de institucionalismo, com atributos bem determinados e capazes de identificá-lo plenamente, ou seja, com maior intensão.

[9] Collier e Levitsky (1996) arrolam, por exemplo, dezenas de extensões para democracia como estratégia para utilização do conceito: "controlada", "participativa", "populista",

A segunda, denominada "conceito por adição", conecta atributos de diferentes domínios utilizando a lógica da inclusão através do conetivo lógico "ou" (v). Assim, qualquer caso que apresente uma das características pode, em tese, ser subsumido ou incluído no conceito. Indo ao paroxismo, qualquer caso similar pode ser enquadrado, pois permite incorporar "conceitos radiais" no conceito principal, relaxando o domínio para abranger novos casos. Os casos que compartilham todos os atributos de diferentes domínios são considerados "casos completos" e os que compreendem apenas algumas características são "subtipos reduzidos" (*diminished subtypes*). O conceito ganha em extensão, mas pode perder muito em intensão. Esse procedimento diminui os falsos negativos, mas corre o risco de gerar um pseudoconsenso sobre o conceito, pois o mesmo pode adquirir vasto número de significados.

Já a estratégia do "conceito clássico" ou "por redefinição", que será aqui utilizada, também busca encontrar um núcleo comum ou *core*, mas, ao contrário do conceito por acumulação, não se propõe chegar a um núcleo que abranja **todos** os atributos, mas os **principais**. Estes devem valer para todos os casos, mas sem a pretensão de abarcar casos singulares ou específicos, os quais são incorporados ao adicionarem-se novos atributos, como ilustra a Figura 2, mas mantendo-se o "núcleo comum principal" ou *core* (de ora em diante apenas "núcleo comum"). Assim, apresenta a vantagem de reconhecer a ocorrência de casos empíricos com características próprias, ou experiências históricas peculiares; todavia, ao trilhar outra opção metodológica, busca encontrar definições mínimas através dos atributos mais frequentes e característicos, de modo que o conceito alcance certo equilíbrio entre extensão e intensão. Isso pode ser feito através de pesquisa na literatura sobre os usos do conceito e nas experiências históricas que também a literatura consagra como exemplos ou *cases* seus. Destarte, evita-se abandonar o conceito

---

"formal", "tutelada", etc. Para desenvolvimentismo não há tantas, mas podem-se mencionar duas subdivisões clássicas: "nacional-desenvolvimentismo" e "desenvolvimentismo dependente-associado", conquanto esses não possam ser considerados propriamente conceitos radiais, como se mostrará adiante. Vale lembrar também a noção de *estilos de desenvolvimento* introduzida por Varsavsky (1971), que identifica três estilos de desenvolvimento: o consumista, o autoritário e o criativo, posteriormente retomados por Aníbal Pinto (1976). Para uma síntese abalizada do debate, ver Rodríguez (2009).

ou ampliá-lo demasiadamente em extensão com conceitos radiais, mas admitem-se **subtipos** que **compartilham um núcleo comum**, o qual abarca **todos os atributos tidos como definidores**, todavia sem deixar de reconhecer que possam existir outros atributos importantes para casos particulares. Nas palavras de Weyland:

> By contrast, classical concepts minimize border conflicts by relying on minimal definitions that focus on one domain and stipulate as few definitional characteristics as possible. Classical concepts are also likely to have an extension of reasonable size (a number of empirical referents) because they do not demand the simultaneous presence of attributes from different domains, which way have little overlap. [...] They thus prompt scholars to investigate empirically the connections between definitional characteristics and other hypothesized attributes, rather than decree them by definitional fiat, as cumulative concepts do, or leave them open, as radial concepts do. (Weyland, 2001, p. 3).

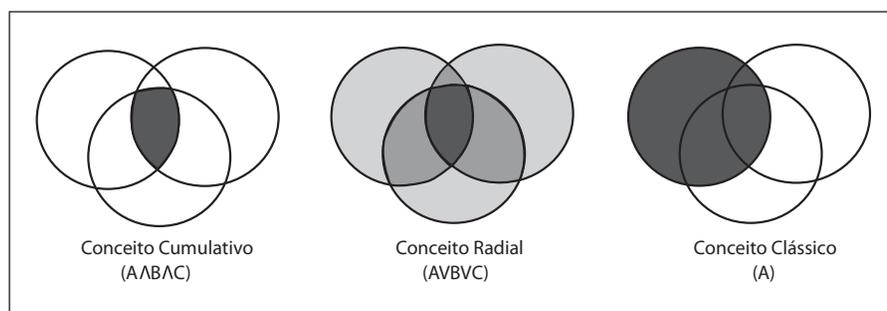



Figura 2. Estratégias de conceituação

O desafio da construção do conceito clássico ou por redefinição é identificar esse núcleo comum. Como passo metodológico necessário, cabe começar pela investigação sobre as acepções com que é usado, em quais sentidos é empregado, ou seja, o que dá razão a sua existência e o torna útil e necessário. Não se trata de buscar os atributos "desejáveis" para desenvolvimentismo, ou definir qual seria hoje uma política econômica desenvolvimentista "ideal" – tarefa já realizada por inúmeros autores e que, por certo, exige reatualização permanente. O procedimento aqui adotado será o de se valer tanto do uso feito do termo por

autores reconhecidos como das experiências históricas normalmente apontadas como exemplos de desenvolvimentismo.

Assim, a metodologia empregada será de inicialmente pesquisar os atributos utilizados por diversos autores que expressaram seu entendimento sobre o que seja desenvolvimentismo, em busca de um núcleo comum, e com isso identificar se há um domínio que concentre atributos mínimos principais. Como passo seguinte, entendeu-se que daria mais rigor à formulação conceitual caso se procedesse um teste de tais atributos em algumas experiências históricas normalmente arroladas pela bibliografia como exemplos de desenvolvimentismo (como se fosse um "grupo de controle"). A inquietude vem da dúvida expressa na questão: será que os governos latino-americanos comumente citados pela literatura como exemplos de desenvolvimentismo apresentam, total ou parcialmente, os atributos arrolados pelos autores anteriormente pesquisados em suas conceituações? Esse exercício adicional facilita e dá mais segurança para, em passo posterior, chegar-se à abstração inerente a qualquer exercício de conceituação. Possui, ademais, a vantagem de superar a multiplicidade caótica da empiria sem, todavia, cair em uma definição axiomática exclusiva, unívoca e fechada a ela. Destarte, abre espaço à viagem de ida e volta do conceito à multiplicidade do real, sem reduzir a complexidade do objeto a ser conceituado. Por isso, como se verá adiante, permitirá a agregação de subtipos que não negam o núcleo do conceito, mas o afirmam concretamente em um contexto histórico por certo complexo e diversificado, síntese de múltiplas determinações. Antes de tipo ideal, por conseguinte, o conceito de desenvolvimentismo a ser formulado tem como ponto de partida o uso feito dele, portanto o(s) significado(s) que a comunidade que o utiliza e lhe dá vida quer através dele designar e, de outro lado, a sua dimensão histórica – posto que seja um fenômeno histórico o que ele pretende expressar por seus atributos, além de ele mesmo ser uma construção histórica.

3. Desenvolvimentismo e Estado desenvolvimentista

Já foi mencionado que o termo "desenvolvimentismo" aparece na literatura tanto para referir-se a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) quanto para nomear práticas históricas de polí-

tica econômica, estas geralmente associadas a "Estado desenvolvimentista". Essa duplicidade será importante para construção do conceito e nesta seção vem à liça no relato sobre o uso do termo por autores que se preocuparam com sua conceituação ou definição de atributos.

Schneider (Woo-Cumings, 1999, p. 38-39) relata ter encontrado a primeira referência de "Estado desenvolvimentista" em Cardoso e Faletto (1970), a qual, portanto, teria ocorrido ao final da década de 1960/início da década de 1970. Todavia, a caracterização de Estado desenvolvimentista já aparecera antes no Brasil – e possivelmente em outros países da América Latina –, como no livro "Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político", de Hélio Jaguaribe, em 1962. Bresser-Pereira (1964, p. 16), por sua vez, já falava no "choque do desenvolvimentismo intervencionista contra o liberalismo econômico" e, em livro posterior, afirmava: "por desenvolvimentismo entendemos uma ideologia que coloque como principal objetivo o desenvolvimento econômico" (Bresser-Pereira, 1968, p. 206). O próprio Cardoso (1971) já usara a expressão "ideologia nacional-desenvolvimentista" na obra "Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes", redigida em Paris "entre outubro de 1967 e março de 1968". E, pelo que se depreende da ironia a seguir de Paulo Sá, em artigo crítico à "Formação Econômica do Brasil", de Furtado, logo após o lançamento do livro, na Revista "Síntese Política, Econômica e Social" (n. 3, jul./set.1959), o termo já desfrutava de largo uso na década de 1950 no Brasil, e não só na academia:

> Quem não for economista, quem não falar em 'conjunturas', em 'renda per capita', em 'investimentos', em 'demanda e oferta', em 'metas' e 'operações', em 'desenvolvimentismo' e 'produtividade', quem não for capaz de dizer, em gíria economista, barbaridades austeras, é tão insignificante como o eram, no século passado, os que não tinham 'assassinado' pelo menos um soneto. (Sá *apud* Furtado, 2009, p. 361, grifos meus).

Embora a referência à "ideologia desenvolvimentista" já conste em Furtado (1961, p. 216) no início da década de 1960, o termo "desenvolvimentismo" praticamente não aparece em sua obra, assim como na de Prebisch. Em carta a Riccardo Campa, datada de 22 de junho de 1970, Furtado esclarece suas razões:

> O ‘desenvolvimentismo’ é uma forma de conservadorismo, pois parte da premissa de que as estruturas econômicas e sociais que se formaram na Europa a partir da Revolução Industrial e que estão indissoluvelmente ligadas ao capitalismo podem ser transplantadas para a América Latina. Se não se considera o estruturalismo[10], a classificação que me parece corresponder ao meu pensamento é a de “nacionalismo reformista”, embora meu reformismo esteja ligado à ideia de sociedade aberta e que meu ponto de vista seja de que a sociedade brasileira jamais foi aberta em seu setor rural. Esse ponto de vista o expus em minha ‘Pré-revolução brasileira’. (Furtado, 1961).

Assim, embora pouco utilizado pelos teóricos precursores do desenvolvimentismo cepalino, o termo teve seu uso difundido na década de 1970, principalmente por aqueles que se dedicaram ao seu estudo, para os quais passou a designar o **objeto de pesquisa**. Indo a esses analistas, menciona-se inicialmente Bielschowsky (1988), a quem se deve a formulação mais precisa do conceito de desenvolvimentismo como ideologia:

> Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de

[10] Na mesma carta, Furtado explica sua concepção sobre o que seja o estruturalismo latino-americano: “A classificação que o senhor faz do pensamento político latino-americano contemporâneo me parece europeia demais, quer dizer, é um esforço para identificar afinidades com as escolas de pensamento deste continente. Parece-me importante que se considere à parte o “estruturalismo” latino-americano, que é uma escola de pensamento que tem grande afinidade com o marxismo, do ponto de vista da análise, mas não aceita a teoria cataclísmica da história de Marx. O estruturalismo tanto pode ser reformista quanto revolucionário, em função do contexto histórico. No capítulo final de meu ‘Dialética do desenvolvimento’, tentei demonstrar como no Nordeste brasileiro a solução revolucionária parecia um imperativo do próprio processo histórico”. Na mesma direção, segundo depoimento de Rosa Freire d’Aguiar, viúva de Celso Furtado, em 04/07/2013: “Na verdade Celso sempre preferia o termo ‘desenvolvimento’ a ‘desenvolvimentismo’. Não me lembro de vê-lo falar ou escrever (e eu lia tudo o que ele escrevia) sobre ‘desenvolvimentismo’, senão com uma leve distância, e ficou-me a impressão de que para ele ‘desenvolvimentismo’ era um termo que nos anos 50 acabou como sinônimo da corrente isebiana, que ele estava longe de apreciar *in totum*”.

> superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão: e (d) o estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente. (Bielschowsky, 1988, p. 7).

A opção por conceituar partindo da ideologia por certo decorre de seu objeto de pesquisa, qual seja, o pensamento econômico brasileiro do período; o próprio título do trabalho refere-se a "ciclo ideológico do desenvolvimentismo", delimitado entre 1930 e 1964. Sem embargo, ao prosseguir arrola os atributos que devem ser associados ao **projeto** que se materializará em políticas de intervenção capitaneadas pelo Estado. O autor, todavia, reconhece a inexistência de um pensamento desenvolvimentista único e, por isso, estabeleceu uma tipologia criando conceitos radiais para captar a diversidade dentro do mesmo conceito: (a) desenvolvimentismo do setor privado; (b) desenvolvimentismo do setor público não nacionalista; (c) desenvolvimentismo do setor público nacionalista. Lembra, ainda, os socialistas, "que eram em certo sentido 'desenvolvimentistas', porque defendiam a industrialização e a intervenção estatal" (Bielschowsky, 1988, p. 40)[11]. Todavia, é sintomático o autor ter excluído essa corrente das três abrangidas pelo conceito,

[11] Jaguaribe (1972) elabora outra tipologia, na qual inclui países como Rússia e China como "socialismo desenvolvimentista". A elaboração de Bielschowsky (1988), todavia, parece mais apropriada, pois não requer ampliar tanto a extensão do conceito no afã de incluir os países socialistas. Cabe, ainda, ressaltar que Bielschowsky referia-se a correntes de pensamento econômico, e sem dúvida havia intelectuais latino-americanos na época simpatizantes ao mesmo tempo do desenvolvimentismo e do socialismo (embora não fosse consenso entre os marxistas essa aproximação). Já para abarcar experiências históricas, como é o enfoque de Jaguaribe, a extensão do conceito é mais problemática, pois na América Latina não se encontra experiência que possa ser tipificada como tal. O possível caso seria o de Cuba, mas que difere tanto do que a literatura normalmente entende por desenvolvimentismo que resulta inapropriado enquadrá-lo como tal: além de perder sua particularidade, cabe lembrar não só a literatura, pois nem mesmo o governo cubano se autointitula "desenvolvimentista"; a preferência nítida é pelo adjetivo "socialista".

deixando subentendido que este se referia a uma ideologia em defesa de um projeto dentro dos marcos de uma sociedade capitalista.

Schneider (Woo-Cumings, 1999, p. 282), partindo da experiência histórica do Brasil e do México, também conceitua o desenvolvimentismo como ideologia, ou como visão de mundo para a qual a industrialização é o objetivo maior e cabe ao Estado a tarefa de promovê-la. Para tanto, o Estado desenvolvimentista se caracteriza por: (a) capitalismo político, já que investimentos e lucros dependem de decisões estatais; (b) discurso na defesa do desenvolvimento e da necessidade do Estado para promovê-lo; (c) exclusão política da maioria da população adulta; e (d) burocracia fluida e fracamente institucionalizada.

Vejam-se a seguir, em ordem cronológica, outros trabalhos cujos autores centram-se menos na conceituação do desenvolvimentismo como ideologia e mais na definição do que denominam "Estado desenvolvimentista" e a política econômica a ele associada, sem, todavia, deixarem de admitir que uma ideologia também se fez presente para nortear e justificar as medidas tomadas pelos governantes.

Medina (Gurrieri, 1980; Rodríguez, 2009, p. 237), em trabalho pioneiro, considera que três aspectos se sobressaem para desencadear e dar continuidade a políticas desenvolvimentistas: (a) atores, grupos sociais e organizações que os representam, como empresários, intelectuais, burocracia estatal, elite política, operários e classes médias, dentre outros; (b) adoção por parte deles de comportamento ou conduta voltados à racionalidade e à visão de mundo ("ideário do desenvolvimento") requeridas pelo processo de mudança; e (c) a articulação para se expressarem por meio do Estado, ou seja, com força política para canalizarem seus anseios e os verem materializados como política econômica, expressando-os como se fossem do conjunto da Nação.

Johnson (1982 *apud* Woo-Cumings, 1999) por sua vez, a partir da experiência histórica japonesa no Pós-guerra – a qual percebeu como diferente tanto dos modelos dos Estados Unidos e do Reino Unido, mais liberais, e da União Soviética, de planejamento centralizado – adotou o termo "estado desenvolvimentista" para caracterizá-la, abrindo espaço para consagrar o uso da expressão. Segundo ele, o Estado desenvolvimentista se caracteriza por (a) intervenção estatal através de políticas conscientes e consistentes que consagram o desenvolvimento econômico como primeira prioridade; (b) existência de uma burocra-

cia estatal voltada a escolher os setores a serem priorizados e a execução dos programas de estímulo, com margem de atuação assegurada pelo sistema político; (c) criação de instituições financeiras e outras voltadas a viabilizar incentivos, como fiscais e orçamentários; (d) criação de agência (como o *MITI – Ministery of International Trade and Industry* do Japão) para planejar e implantar as políticas voltadas a incrementar a industrialização acelerada (*apud* Woo-Cumings, 1999, p. 38-39).

Já Wade (1990) elabora uma tipologia com vistas às tarefas ideais atinentes ao Estado desenvolvimentista. Essas preenchem três níveis de profundidade, em ordem crescente: (a) o nível da observação, com a combinação de investimentos produtivos, responsáveis pela transferência de tecnologia para a produção, investimentos em indústrias-chave e regulação da competição internacional; (b) o nível causal, onde se encontram a acumulação de capital em setores estratégicos e os mecanismos que serão utilizados para fomentá-la; e (c) o nível da explicação, onde aparecem as características mais típicas do estado desenvolvimentista, como seu caráter corporativo e capacidade de orientar o mercado. Herrlein Jr. (2012), em tentativa de síntese da visão de Wade, assinala que, para o autor, os atributos caracterizadores do Estado desenvolvimentista são os seguintes: (a) formulação e legitimação da estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional; (b) promoção da acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, visando a maior agregação de valor no país; (c) fomento à formação de empresas competitivas no mercado mundial; (d) promoção do progresso científico e tecnológico vinculado à produção do país e sob controle nacional; (e) regulação do comércio exterior e das relações financeiras externas; e (f) promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo (moeda e preços, juros, câmbio, contas públicas e contas externas).

Evans (1992), por sua vez, inicialmente estabelece uma tipologia na qual contrasta como extremos os estados predatórios (cujo exemplo é Zaire) e os desenvolvimentistas (Japão, Coreia e Taiwan), admitindo que entre os dois tipos ideais aparecem casos intermediários (Brasil e Índia), historicamente bem-sucedidos em implantar o projeto de industrialização, mas não em promover estruturas mais eficientes de gestão pública. O Estado desenvolvimentista caracteriza-se por (a) impulso à industrialização através de política intervencionista deliberada;

(b) burocracia forte e meritocrática, com força para implantar a estratégia de mudanças; e (c) canais institucionalizados para negociar metas e políticas com atores privados e segmentos sociais (dos quais as políticas dependem para ser implantadas), canais estes que conferem ao Estado ao mesmo tempo autonomia e inserção na sociedade, fenômeno denominado pelo autor de "autonomia inserida" (*embedded autonomy*).

Já Chang (*apud* Woo-Cumings, 1999) defende que o Estado desenvolvimentista deve cumprir quatro funções especiais: (a) coordenação, principalmente das ações dos agentes privados, como para viabilizar financiamento e realizar investimentos; (b) visão de futuro, ou estratégia de desenvolvimento nacional, a qual envolve atores, segmentos e classes que se fazem representar no Estado para direcioná-lo nesse sentido; (c) construção de instituições voltadas a fomentar um ambiente propício ao desenvolvimento e a sua continuidade ("veículos institucionais"); e (d) administração de conflitos, já que o processo de desenvolvimento é inerentemente conflituoso, pois envolve ganhadores e perdedores, mesmo que seus fins sejam sempre considerados desejáveis.

Amsden (2001, cap. 6), por sua vez, assinala que dois princípios norteiam o desenvolvimentismo: tornar as indústrias lucrativas para atrair capitais privados e induzir as empresas a compartilharem seus lucros com parte da população (é o único autor a mencionar algo como redistribuição de renda ao referir-se a Estado desenvolvimentista; Bielschowsky também o faz, mas no campo da ideologia). Enumera, ainda, quatro funções inerentes ao Estado desenvolvimentista: (a) criação de bancos de desenvolvimento; (b) administração de conteúdo local; (c) "exclusão seletiva", ou seja, abertura de mercados para alguns setores mantendo outros fechados; e (d) formação de empresas nacionais, função frisada ao longo de sua obra. Nota-se que todas essas funções dizem respeito ao intervencionismo estatal como fator fundamental para a industrialização, pois o desenvolvimentismo é a estratégia seguida pelos países "do resto" (como a autora denomina os "não desenvolvidos") que despontaram com crescimento acelerado na segunda metade do século XX.

Finalmente, Bresser-Pereira (2006, 2010), com olhos mais voltados às experiências latino-americanas do século XX, menciona explicitamente o termo "desenvolvimentismo" (às vezes, alternativamente, nacional-desenvolvimentismo ou "antigo desenvolvimentismo"), o qual define como uma **estratégia** deliberada de política econômica para promover

o desenvolvimento econômico através do impulso à indústria nacional. Como características dessa política econômica são arroladas: (a) o nacionalismo como ideologia, uma vez que a estratégia significa a afirmação do Estado nacional e de suas instituições; (b) aglutinação em sua defesa de segmentos sociais, como empresários, trabalhadores, classes médias e burocracia estatal, esta última recrutada por critérios meritocráticos; (c) industrialização orientada pelo Estado através da substituição de importações, que lançava mão de instrumentos como poupança forçada para realizar investimentos e de política industrial, muitas vezes com caráter protecionista; e (d) ambiguidade em relação aos déficits públicos e em conta corrente, bem como complacência em relação à inflação.

Da literatura consultada, constata-se que, apesar de os autores terem partido de diferentes *approaches* teóricos e fundamentarem suas análises em base empírica de variadas experiências históricas, há variáveis comuns ou com alta frequência em seus trabalhos, sugerindo a convergência para um possível "núcleo comum principal" ou *core* do conceito, como mostra a Figura 3. Estas são:

(a) a existência de um **projeto deliberado** ou **estratégia** tendo como objeto a Nação e seu futuro. Essa pode ser associada, com certa licenciosidade, a **projeto nacional**, desde que não se entenda, por isso, repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a Nação como epicentro e destinatária do projeto;

(b) a **intervenção consciente e determinada do Estado** com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado, com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade;

(c) a **industrialização**, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário.

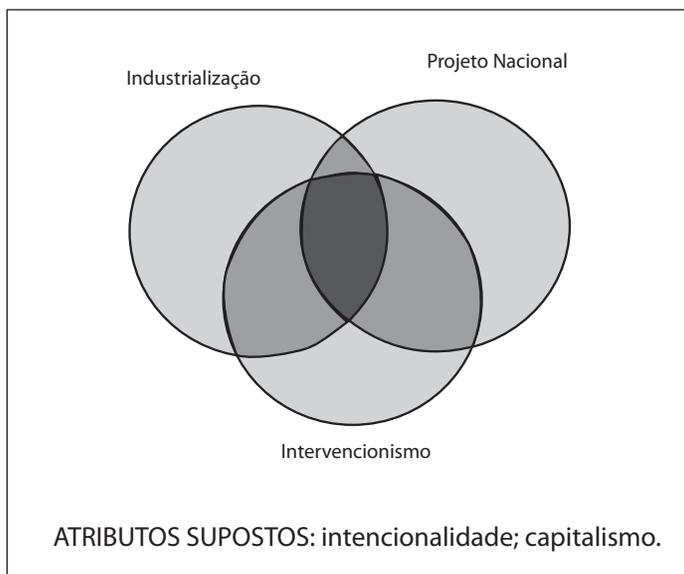



Figura 3. Desenvolvimentismo: núcleo comum principal

Deve-se assinalar que todos os autores concebem o desenvolvimentismo como fenômeno circunscrito a economias capitalistas e vários deles salientam que os governos precisaram constituir base social e política para executar o projeto, embora tais segmentos variem de um autor para outro. O ponto comum é que o projeto sempre passa por aumento da produção e da produtividade (o qual, às vezes, é tratado eufemisticamente como modernização), trazendo-o à centralidade da formulação da política econômica, no que se afasta da ortodoxia, cuja prioridade, via de regra, é a estabilização. Percebe-se, ainda, que uma variável contextual *perpassa ou está subentendida em todas elas,* e por isso será explorada com mais acuidade na seção a seguir: **a consciência ou ato deliberado de alterar o** *status quo*[12].

[12] O núcleo comum vai ao encontro da proposição de trabalho anterior (Fonseca, 2004) segundo a qual para a formação histórica do desenvolvimentismo no Brasil contribuíram, em sua gênese, quatro correntes que vinham se desenvolvendo separadamente, mas que se amalgamaram para a formação do pensamento e na formulação da política econômica do desenvolvimentismo: o positivismo, o nacionalismo, o intervencionismo econômico e a defesa da industrialização. O artigo mostra que os positivistas, por exemplo, não necessariamente defendiam a industrialização ou poderiam ser considerados "nacionalistas", da mesma forma que havia pensadores com forte cunho nacionalista

Finalmente, faz-se mister arrolar outros atributos também mencionados, embora com menor frequência, mas que às vezes receberam ênfase por parte de seus formuladores: (a) burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto; (b) planejamento econômico; (c) redistribuição de renda; (d) reforma agrária; e (e) banco de desenvolvimento ou instituição de fomento. Alguns deles remetem aos segmentos ou classes sociais de sustentação do projeto, como os empresários industriais, a burocracia e os trabalhadores. Com relação a outros atributos, como redistribuição de renda, a maior parte dos autores nem menciona, enquanto outros o fazem em posição oposta: Bielschowsky e Amsden, como já se mencionou, associam desenvolvimentismo à proposta de renda mais igualmente distribuída, enquanto Schneider e Evans sinalizam em sentido oposto. Da mesma forma, Wade e Chang mencionam a estabilidade como um dos atributos do estado desenvolvimentista, enquanto Bresser-Pereira, ao contrário, frisa a indisciplina fiscal e monetária das experiências históricas latino-americanas. Em decorrência, esses atributos não integram o núcleo comum do conceito, embora possam ser importantes para caracterizar casos específicos ou subtipos.

4. Desenvolvimentismo e consciência do subdesenvolvimento

Como termo cognato, desenvolvimentismo remete a desenvolvimento. Este último, todavia, apareceu muito antes do primeiro. Já na primeira escola econômica, a Fisiocracia francesa, a pretensão do "Tableau Economique", de Quesnay, não se restringia a mostrar como a

---

defensores da vocação agrária do país e contrários à industrialização. Em vários países latino-americanos, houve já no século XIX críticos ao liberalismo econômico e defensores do intervencionismo estatal, não para fomentar a industrialização, mas para proteger o setor agrário. As três últimas correntes virão a integrar o núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo, como atributos mínimos sugeridos pela estratégia de construção de conceitos clássicos. Já o positivismo foi superado historicamente como ideologia política (embora não como metodologia), mas sua contribuição à gênese deve-se a um atributo que necessariamente também integra o núcleo comum: a consciência da necessidade da mudança para um estágio superior ou desejável, a qual exigiria e justificaria ações e medidas voltadas para alcançar determinado fim – a práxis. Os autores aqui analisados unanimemente convergem neste aspecto, como se mostrará adiante.

riqueza circulava, mas como crescia a partir do excedente criado pela produção primária. O processo de produção como criação de riqueza firmou-se a partir de A. Smith, e a ele se associou, em meados do século XIX, o termo desenvolvimento ou progresso econômico. Por este se denotava o caráter progressivo do sistema econômico e buscava-se entender as leis e tendências explicativas dos impulsos e barreiras a sua expansão. Em certo apelo à lógica hegeliana, pode-se dizer que desenvolvimento, para se afirmar como categoria teórica, pressupunha seu termo antitético: o não desenvolvimento, ou seja, a interrupção do crescimento e as crises. A possível existência de leis inerentes ao autoequilíbrio do sistema e seu oposto e as teorias de ciclo e crise permearam o debate econômico do século XIX. Nesse período não se falava propriamente em desenvolvimentismo, na acepção tomada mais tarde na América Latina. Nesta, seja como retórica governamental ou na construção teórica do estruturalismo cepalino, a preocupação era, em certo sentido, inversa: por que, em uma situação histórica específica, as leis ou variáveis que impulsionavam o desenvolvimento dos "países centrais" não se faziam presentes na América Latina, ou só ocorriam de forma parcial, fragmentária ou problemática – o que resultava, por exemplo, em baixas taxas de crescimento do produto e de formação bruta de capital? A pergunta já subentendia uma visão crítica à universalidade da Ciência Econômica. O "não desenvolvimento", então, não mais se opunha antiteticamente apenas a crises cíclicas que conviviam com uma lógica de expansão e de progressividade, mas à ausência, nos países latino-americanos, deste caráter de progressividade, a sugerir uma diferença marcante ou estrutural na ordem econômica internacional. *O* "não desenvolvimento" passou inicialmente a ser visto como um problema associado a "atraso"; mais tarde, na década de 1950, no pensamento cepalino, como um fenômeno histórico e estrutural, o subdesenvolvimento. Coube a Furtado (1961), nesse processo de construção conceitual, formular de forma mais acabada o subdesenvolvimento como uma forma específica de desenvolvimento capitalista. Desenvolvimentismo, numa primeira aproximação conceitual, é **uma resposta para superar o subdesenvolvimento**.

Tal percepção do desenvolvimentismo como **programa ou guia de ação** aparece em todos os autores analisados na seção anterior, embora com diferentes terminologias (projeto, estratégia, racionalidade, fun-

ções a desempenhar). Trata-se, portanto, de **política econômica implantada deliberadamente**, pois supõe ato volitivo, portador de consciência e vontade para alterar certa situação existente e dar-lhe outro rumo. Em vários países latino-americanos, tal consciência começou a se formar já no século XIX, mormente em sua segunda metade. Sem pretensão de generalizar ou subestimar particularidades locais, observa-se que as elites dirigentes ou econômicas, civis e militares, que emergiram como protagonistas à frente dos estados nacionais nascentes após suas independências políticas, com o fim do antigo sistema colonial, gradualmente começaram a perceber o vulto dos problemas com os quais se defrontavam e as dificuldades para superá-los. A noção corriqueira de "país jovem" – cujo imaginário acenava a um futuro promissor, mais ou menos "natural" com o passar do tempo – servia para justificar o *status quo* e ao mesmo tempo já subentendia a necessidade de mudança. De forma embrionária, admitia-se estar em uma "idade", "fase", ou "etapa" anterior aos "países centrais" utilizados como modelo (basicamente França e Inglaterra, posteriormente Estados Unidos). Embora aparecessem propostas revolucionárias, às vezes materializadas, como no México em 1910, o imaginário geralmente acenava para uma mudança "natural" ou gradual, compatível com a manutenção da ordem.

Não por acaso, o positivismo de Comte, cujo aparecimento se dera na França pós-revolucionária visando a consolidar as conquistas burguesas, mas dando por encerrado o ciclo insurrecional e ao apregoar a ordem como pré-requisito ao progresso, em oposição aos socialistas e anarquistas, caiu como uma luva para as elites latino-americanas como ideologia alternativa ao liberalismo – mesmo que, ao contrário deste, quase nunca tenha sido hegemônico como ideologia das elites de um estado nacional latino-americano. Todavia, sua influência é fato não desprezível, o qual só razões históricas muito peculiares podem explicar – posto ser o liberalismo a ideologia oficial dos países mais ricos e influentes, bem como a referência cultural do mundo ocidental em matéria de economia. Sob a influência do cientificismo e do evolucionismo, Comte, que teve como mestre o "socialista utópico" St. Simon, entendia o *laissez-faire* como ultrapassado: a sociedade deveria ser governada por regras científicas, em uma república laica, que substituiria o jogo partidário da política pela administração meritocrática e profissional – a "ditadura científica".

As recomendações de Comte (somadas a contribuições de outros pensadores, como St. Simon, Stuart Mill e Spencer) foram adaptadas por seus seguidores ao contexto latino-americano, com variantes de país para país, às vezes com relativo afastamento das propostas originais. Todavia, dentre as suas teses mais difundidas e inspiradoras para a formação do desenvolvimentismo latino-americano em sua gênese, podem-se ressaltar:

a) a história como um processo evolutivo, com etapas progressivas a serem percorridas. Daí decorria a concepção de passado e de futuro entrelaçados, ou seja, os problemas coevos passaram a ser percebidos como "atraso", não eram fatalidade ou tampouco inalteráveis. O futuro deveria ser construído e a evolução, embora gradual, poderia ser acelerada. A aceleração do crescimento econômico e da produtividade será uma bandeira das mais caras dos governos desenvolvimentistas (Lautert, 2010);

b) o intervencionismo, porquanto caberia aos governantes a tarefa de enfrentar as barreiras que se antepunham ao progresso. Daí a ampliação da agenda do estado, ao qual se delegava papel ativo, muito além de políticas anticíclicas em conjunturas de crise, mas de forma mais abrangente e duradoura; na retórica comtiana, "quando houvesse necessidade social";

c) a noção, decorrente das duas anteriores, de que a **política deveria preceder a economia**, posto que a ação humana poderia (e deveria) alterar o curso da história, além de acelerá-lo. Ao contrário do paradigma hegemônico, de cunho liberal, cujo programa de pesquisa procurava descobrir leis inerentes ao mercado ou ao sistema econômico na ausência de intervenção, aqui o mercado era entendido como instituição e, como tal, regulado ou subordinado a decisões prévias. Indo ao limite, o futuro desenvolvimentismo em suas experiências mais maduras defenderá o planejamento, isto é, um conjunto consciente e racional de ações a ser implantado de forma concatenada e acompanhada, com a explicitação de objetivos, metas, meios e instrumentos para alcançá-los.

Observa-se, portanto, que, embora toda política econômica seja a rigor interventora, o intervencionismo do Estado desenvolvimentista não é para reforçar os mecanismos de mercado, mas para propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e

executores. Não obstante, cabe aqui deixar claro que "projeto" ou "estratégia" para o país não significa planejamento, e nas experiências históricas latino-americanas os primeiros antecedem o último. Já na década de 1930, vários governos latino-americanos começaram de forma deliberada a incentivar a industrialização e a executar políticas econômicas que evidenciam um projeto desenvolvimentista sem, todavia, existir ainda planejamento, ou seja, um conjunto de ações resultante de um plano ou documento *a anteriori*, que expressasse objetivos, estabelecesse cronograma, quantificasse metas e os meios e recursos para alcançá-las. Planejamento no sentido pleno da palavra só se verifica após a Segunda Guerra, e principalmente na década de 1950, com a importante contribuição da CEPAL na formação de quadros para sua elaboração e execução.

Certa confusão nesse sentido levou muitos autores a denominarem a industrialização nas duas primeiras décadas após 1930 de "fase espontânea" da substituição de importações, como se a mesma fosse mera decorrência do "choque adverso" da Grande Depressão (Rodríguez, 2009, p. 82; Lessa, 1982). Trata-se de evidente equívoco. Mesmo na ausência de planejamento, o Estado fez-se presente em vários países latino-americanos, em menor ou maior grau, com o afã de imprimir novos rumos à economia, o que fica visível com a criação de instituições, a centralização político-administrativa e a ampliação do intervencionismo em vários países latino-americanos. Deve-se ter presente que, se as políticas-meio às vezes não permitem que se detecte intencionalidade (a desvalorização cambial nas crises poderia visar tão somente ao enfrentamento do desequilíbrio emergencial do balanço de pagamentos, por exemplo), o mesmo não ocorre com as políticas-fins e institucionais. Instituições não brotam espontaneamente e, muitas vezes, exigem forte determinação política para serem implantadas. Como explicar, por exemplo, a criação de órgãos, empresas ou leis voltadas ao financiamento industrial como atos desprovidos de intenção? São os casos da *Nacional Financiera* (Nafinsa), no México, em 1934; da Corporação de Fomento à Produção (Corfo) no Chile, em 1939; da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial no Banco do Brasil, em 1937, bem como a estatal Companhia Siderúrgica Nacional, nesse país, em 1941; e do Instituto de Financiamento Industrial (IFI), na Colômbia, em 1940, além da legislação trabalhista nos maiores países latino-americanos nesse mesmo período.

Autores mesmo da tradição cepalina utilizaram a expressão "industrialização espontânea" para se referir ao aparecimento de indústrias nas primeiras décadas do século XX. Para o período anterior à Grande Depressão, o adjetivo "espontâneo" parece mais adequado para a maior parte dos países latino-americanos, quando ainda não se podia associar o crescimento da indústria a um projeto deliberado, ou seja, a desenvolvimentismo. Ademais, a utilização do termo industrialização para se referir ao crescimento industrial desse período não é consensual (Mello, 1982; Tavares, 1986,). Autores como Prebisch e Furtado, por outro lado, em alguns trabalhos associaram desenvolvimentismo à consciência e à intencionalidade. Para Prebisch, por exemplo, política de desenvolvimento significa

> [...] um *esforço deliberado* de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global. (Prebisch, 1961, p. 35, grifos meus).

Prebisch (1961, p. 7) assevera que o desenvolvimento dos países periféricos "está intimamente ligado ao curso das exportações", cujo ritmo "impõe limites ao desenvolvimento espontâneo da economia", uma vez que freia as importações necessárias ao crescimento. Da mesma forma, Furtado recupera a ideia de progresso como precursora de desenvolvimento e a relaciona à consciência e à ação política:

> Da mesma maneira que a ideia de progresso transformou-se em alavanca ideológica para fomentar a consciência da interdependência em grupos e classes com interesses antagônicos, nas sociedades em que a revolução burguesa destruíra as bases tradicionais de legitimação de poder, a ideia de desenvolvimento serviu para afiançar a consciência de solidariedade internacional do processo de difusão da civilização industrial no quadro da dependência. (Furtado, 1978, p. 67).

Por conseguinte, ou não se pode associar a industrialização dos países latino-americanos dessas primeiras décadas após a Grande Depressão a desenvolvimentismo – e assume-se que a mesma foi decorrência "natu-

ral" da conjuntura internacional e do mercado –, ou se admite a relevância da política econômica (no sentido lato aqui empregado) para alavancar a substituição de importações. "Desenvolvimentismo espontâneo" é uma contradição em termos, como permite antever a própria categoria "Estado desenvolvimentista" adotada pelos autores antes mencionados.

Destarte, positivismo e desenvolvimentismo são frutos (juntamente com o marxismo) da grande mudança histórica identificada por Hegel como o espírito da "Modernidade", o qual se inaugura simbolicamente na Revolução Francesa com a dessacralização do direito divino e a condenação dos reis à guilhotina, ato que traz em si a pretensão de assunção dos cidadãos franceses a sujeitos da história (Furtado, 2000, p. 9). Amplia-se a abrangência da ação política: a convicção de que se pode "mudar o mundo" e que tal possibilidade "está em nossas mãos" pressupõe dialeticamente a negação da *Weltanschauung* de conservação ou de passividade, pois traz em seu gérmen o inconformismo e a potência para a mudança, seja gradual e dirigida por uma elite esclarecida ou, de forma mais radical, por via revolucionária. Na tradição hegeliano-marxista, o agir consciente orientado com vistas a um fim (teleologia) aparece como negação da alienação, e remete à noção de *práxis*. Já outra vertente do pensamento alemão, a de Max Weber, também ilumina para que se chegue à conclusão semelhante, pois desenvolvimentismo remete tipicamente ao que este denomina *ação social racional*, a qual pode ser (a) referente a fins, "ponderados e perseguidos racionalmente" (*Zweckrational*); (b) referente a valores (*Wertrational*). Em ambos os casos, a ação social é dita racional porque consciente e orientada por objetivos. No primeiro, estes são mais instrumentais; no segundo, são guiados por convicções de consciência, de dever ou uma "causa" de qualquer natureza. O próprio Weber assegura que a coexistência de ambas, embora geralmente conflituosa, é possível, posto que devem ser entendidas como tipos ideais, pois "muito raramente a ação, e particularmente a ação social, orienta-se exclusivamente de uma *ou* de outra maneiras" (Weber, 1999, p. 15-16).

É o que ocorre com o termo "desenvolvimentismo". De um lado, o termo remete a uma racionalidade imediata quanto a fins: crescimento da produção e da produtividade. Tal faceta descortina seu caráter "técnico", objeto de planejamento, quantificável em metas e taxas desejáveis a serem buscadas conscientemente, através de meios tidos como mais adequados – os instrumentos de política econômica. Por outro lado, os

valores se manifestam quando o desenvolvimentismo toma a forma de ideologia de construir um novo mundo "melhor" ou "mais harmônico" – como aparece nas citações anteriores de Prebisch e nos "fins sempre desejáveis" de Chang, mas principalmente no discurso político. A ele associam-se valores cuja ênfase variou de país para país da América Latina, e às vezes entre governos de um mesmo país, mas fundamentalmente a busca de uma sociedade mais "equilibrada", com "harmonia", "justiça social", "soberania nacional" e "equidade". Nota-se então um salto: o desenvolvimentismo passa a ser um guia de ação cuja ideologia concebe o desenvolvimento não mais apenas como meio para atingir um fim, mas como fim em si mesmo, pois incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos. Na prática, o Estado desenvolvimentista típico tenderá a subordinar toda ação estatal a esse propósito, não se restringindo à área econômica (políticas meio, fins e institucionais), mas estendendo-a à educação, à cultura, à saúde pública, às leis sociais, ao meio ambiente, etc. Daí o sufixo "ismo" associado à figura hiperbólica, a qual, adotada por seus críticos, assumiu conotação irônica: o desenvolvimentismo remete ao exagero ou, no limite, à irracionalidade, ao sobrepor o objetivo do desenvolvimento a outros também considerados legítimos ou até superiores em uma escala de valores. São os casos, por exemplo, da estabilidade macroeconômica, para a ortodoxia neoclássica, e da defesa do meio ambiente, para os ecologistas.

Inspirado em Weber, Furtado alerta para o conflito entre a racionalidade instrumental e os valores, passível de ocasionar uma "gama de ambiguidades", pois embora haja valores maiores que abrem a porta para um "vago utopismo", como o crescimento econômico se apoia na acumulação corre-se o risco de esta transformar-se em um fim em si mesmo e o "processo de criação de novas relações sociais transforma-se em simples meio para alcançá-la" (Furtado, 1978, p. 39-49). Desprovido de sua utopia, desenvolvimentismo significaria tão somente incentivo à acumulação acelerada de capital. Esse entendimento pode ser percebido na frequente distinção entre "crescimento" e "desenvolvimento": o primeiro restringir-se-ia ao crescimento da produção e da produtividade, enquanto o segundo incorporaria suas repercussões, como a melhoria dos indicadores sociais[13]. A distinção claramente incorpo-

[13] Na academia norte-americana, com a influência do *Massachusetts Institute of Technology – MIT,* a partir de meados da década de 1950, os termos passaram a ser usados em

ra no segundo termo os valores, pois desenvolvimento não seria um crescimento qualquer: **embora o suponha, acrescenta a ele atributos desejáveis**. Em decorrência, o crescimento da produção e da produtividade é condição necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento. De outra forma, também aparece, em parte da literatura marxista, crítica ao desenvolvimentismo, que o considera como ideologia justificadora da acumulação de capital, cuja retórica acena com projeto de universalidade para legitimar-se com a promessa da inclusão dos trabalhadores em seus frutos, ocultando o fato de, ao tratar-se de um desenvolvimento capitalista, fundar-se na exploração do trabalho, portanto incompatível com os valores desejáveis expressos na ideologia. Nesse entendimento, haveria uma contradição irreconciliável entre a racionalidade instrumental e a referente a valores[14].

Se não há dúvida de que a "consciência do atraso" é fenômeno histórico bastante peculiar e sintomático das transformações pelas quais passavam os países latino-americanos, e de que é inegável a contribuição do positivismo para a difusão de um ideário legitimador da intervenção estatal ao associá-la a um fim desejável – o progresso –, daí não

---

outro sentido. Os modelos de *crescimento* econômico referem-se aos trabalhos com maior formalização do Departamento de Economia, seguindo à tradição aberta por Solow (1956), enquanto o termo "desenvolvimento" passou a ser usado em trabalhos voltados a buscar as razões das desigualdades entre países e sobre convergência/divergência de trajetórias de longo prazo. Estes seguiam metodologia diferente, pois mais histórico-sociológicos e sem preocupação com formalização, como os trabalhos de Rostow e Rosenstein-Rodan realizados no *Center for International Studies – CENIS* (Boianovsky; Hoover, 2013).

[14] Há, todavia, análises com *approach* marxista, como Paulani (*apud* Paula, 2005, 2013) que elaboram uma leitura menos resistente ao desenvolvimentismo, principalmente em comparação com o "capitalismo financeirizado" e ao "rentismo" da fase que o sucedeu. Neste aspecto, o contexto internacional ajuda a explicar a ampla difusão de governos desenvolvimentistas na América Latina após 1930, assim como sua crise nas últimas décadas do século XX. Não só o impacto da Grande Depressão favoreceu a oportunidade de as economias voltarem-se "para dentro", inclusive pela escassez de financiamento internacional, como pela possibilidade de crescimento industrial em uma onda tecnológica aos moldes fordistas. A crise deste estilo de crescimento, associada à hegemonia financeira e à forte internacionalização das economias a partir dos anos 70 do século XX, são decisivas para explicar arrefecimento do desenvolvimentismo latino-americano a partir de então, num mesmo quadro de crise do fordismo, do keynesianismo e do *Welfare State*. Para o desenvolvimentismo, sempre a acumulação se faz primordialmente na esfera produtiva e não na financeira.

se pode inferir que o mesmo se reduza a simples adoção ou adaptação de suas teses à realidade desses países. A influência do positivismo sempre contou com versões criativas e instigou o debate intelectual e político em vários países[15]. No México, encontra-se possivelmente o primeiro divulgador mais influente na América Latina, Gabino Barreda, cuja "Oración Cívica", discurso proferido em 16 de setembro de 1857, causou impacto e contribuiu para ser chamado a colaborar no governo do presidente Benito Juárez Garcia (1867-1872), de caráter republicano e modernizador. A influência do positivismo alastrou-se entre os republicanos e contribuiu para a separação da Igreja do Estado (1867) e para a reforma do sistema educacional (Matute, 1984). Segundo Zea (1993), o positivismo como doutrina chegou ao apogeu no México com Porfírio Parra (autor de "La reforma en México", 1906) e seus adeptos auxiliaram na sustentação da ditadura de Porfírio Díaz (1884-1911). Dentre eles, podem-se mencionar Justo Sierra, Rosendo Pineda, Jorge Hammeker Mexia, Pablo Macedo e Francisco Bulnes.

Na Argentina, o positivismo também conquistou adeptos importantes no final do século XIX, destacadamente José María Ramos Mejía, autor de "Las multitudes argentinas" (1899), e José Ingenieros, autor de "*¿Qué es el socialismo?*" (1895) e "Sociologia Argentina" *(1918)*. Ao contrário de outros países latino-americanos mais pobres, a Argentina vivia sua *Belle Époque*, e esses autores conviveram com o prolífico momento intelectual da "geração dos 80", da qual participaram Miguel Cané, Lucio V. Mansilla e Eduardo Wilde. Numa sociedade com forte participação do imigrante, a reflexão sobre o significado de "ser argentino" e a identidade nacional trouxe a lume a Nação como objeto. No contexto, o positivismo assumiu uma conotação mais cientificista e voltada ao tema do progresso e da modernização, embora não dispensasse o tom crítico ao liberalismo e tampouco a discussão acerca da consciência sobre as razões do atraso, principalmente em relação os Estados Unidos, país emergente no cenário

---

[15] Além dos países citados a seguir no texto, apenas a título de exemplo para ilustrar a difusão do positivismo, podem-se ainda citar: no Uruguai, José Pedro Varela, com papel relevante na formação da instrução pública e universitária; no Peru, Manuel Vicente Villarán e Mariano H. Cornejo; na Venezuela, onde encontrou campo fértil depois da Revolução de Abril de 1870, com Rafael Villavicencio, Adolfo Ernest e José Gil Fortoul; no Chile, José Victorino Lastarria e Juan Serapio Lois, que em 1882 fundou a *Sociedad Escuela Augusto Comte*; e na Colômbia, Rafael Nuñes, coautor da Constituição de 1886.

internacional e que muitas vezes servia como comparação: ambos ex-colônias, com clima temperado, pouco povoados, oferta elástica de terra e bom nível educacional: “Entre la admiración y el temor, en toda Hispanoamérica las clases dirigentes y letradas se preguntan cuál es la causa del retraso de esta parte del continente” (Terán, 2012, p. 151).

No Brasil, o positivismo teve larga influência entre civis e militares, nos movimentos pela abolição dos escravos (1888) e proclamação da república (1889), a ponto de seus adeptos lograrem força política suficiente para inscrever o lema “Ordem e Progresso” na bandeira nacional, sob protesto de monarquistas, de liberais e da Igreja. No exército, conseguiu vários adeptos: além de Benjamin Constant, o intelectual mais influente, o próprio Marechal Floriano Peixoto, segundo presidente (1891-1894), que embora não perfilhado identificava-se com aspectos da ideologia, como o antiliberalismo econômico e político. O positivismo, no Brasil, difundiu-se em vários estados, alguns com influência significativa na política, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Pará e Rio Grande do Sul. Neste, ocorreu o caso mais radical, pois foi consagrado como ideologia norteadora da Constituição Estadual de 1891, elaborada por Júlio de Castilhos, e do Partido Republicano Rio-grandense, agremiação na qual o futuro presidente Getúlio Vargas fez sua carreira política antes de assumir a Presidência da República, em 1930.

A envergadura da “consciência do atraso” como fenômeno histórico, a qual inclusive transcende ao positivismo que ajudou a respaldá-la, fica evidenciada precocemente na Argentina com a “geração de 1837”, cujo propósito era discutir a realidade do país e encontrar sua “identidade nacional”, embora com influência do liberalismo (Terán, 2008, p. 61). Sob a liderança de Esteban Echeverría e no *Salón Literario* criado em 1837, o grupo contava, dentre outros, com Domingo Sarmiento, Juan Bautista Alberdi, Juan María Gutiérrez, Vicente Fidel López, José Mármol e Félix Frías. Já no Brasil, o fenômeno foi mais intenso nas primeiras décadas da República, quando vários intelectuais começaram a incorporar a **Nação** como temática central de suas reflexões. Diante de um país de imenso território e com risco de fragmentação, como mostram os inúmeros movimentos separatistas da primeira metade do século XIX, o Império havia respondido com a centralização dos poderes na Coroa. Já a República trouxera consigo o federalismo – mas havia uma unidade nacional? A “nação brasileira” parecia inexistir diante da

fragmentação econômica e política, marcada pelo poder local das oligarquias regionais. Os chamados "intérpretes do Brasil" procuraram responder a questões como essa, as quais trazem à tona **visões** e **percepções** sobre os problemas do país e de seu **atraso**. Aparecem, então, temas desagradáveis como pobreza, desigualdades regionais, produção primária e de baixa produtividade, sofríveis índices de educação, doenças endêmicas e subnutrição. Cabe ressair que tais interpretações não se restringiam abstratamente a elaborar uma "visão" no sentido contemplativo, pois das construções intelectuais decorriam propostas e alternativas, as quais, repercutindo nas arenas políticas, colaboravam para a formulação de programas de ação.

Assim como os argentinos Ramos Mejía e José Inginieros, no Brasil os intelectuais foram influenciados pelas teses eugênicas e cientificistas em voga. Homens como Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha, Capistrano de Abreu, Oliveira Vianna, Manuel Bonfim, Pedro Calmon, Afonso Arinos incorporaram a variável "raça" em suas reflexões, muitas vezes associando-a aos problemas da Nação, em tom marcadamente pessimista (o negro "involuído", o índio "indolente", o português já "impuro" e fruto de miscigenação). Coube a Gilberto Freyre, em "Casa Grande e Senzala" (1933), conquanto ainda com corte racial, sugerir uma interpretação fundada na cultura e, de forma mais sofisticada, substituir o fardo que representaria a colonização portuguesa por uma visão otimista, enaltecedora do pluralismo racial e cultural responsável por criar nos trópicos uma nação com personalidade própria. Todavia, ao lado dessas interpretações inspiradas em um determinismo biológico, geográfico ou mesmo cultural, houve autores que começaram a buscar as raízes dos problemas na formação histórica. Oliveira Vianna, em "Evolução do Povo Brasileiro" (1923) e "Populações Meridionais do Brasil" (1920), com uma visão conservadora, inaugurou este novo estilo de interpretação, o qual desaguará de forma radical em "Evolução Política do Brasil" (1933), com o propósito de Caio Prado Jr. de por primeira vez interpretar a história brasileira à luz "de um método relativamente novo": o materialismo histórico (Prado Jr., 1969, p. 9). Mais tarde, já na década de 1950, sob o impulso de experiências históricas desenvolvimentistas em vários países da América Latina, com o pensamento cepalino e as contribuições teóricas de Prebisch, Furtado e Ignacio Rangel, o "atraso" – termo de uso coloquial – daria um salto para a categoria teórica "subde-

senvolvimento". Este não seria mais uma etapa nem fatalidade biológica ou geográfica, mas fenômeno histórico e social, que poderia e deveria ser superado. O caminho a percorrer seria o da industrialização[16].

5. Experiências históricas de desenvolvimentismo

Identificado o núcleo comum, cabe agora passar ao segundo passo metodológico da construção do conceito: debruçar-se sobre a história ou os *cases* cujos atributos o conceito se propõe contemplar. Se na primeira etapa buscava-se detectar o que era geral ou comum, nesta segunda emerge uma vasta gama de experiências históricas cuja diversidade o conceito deve ao mesmo tempo abarcar e delimitar, o que remete à abordagem de sua extensão e intensão. Para tanto, selecionaram-se, dentre as experiências históricas latino-americanas normalmente tipificadas na literatura como exemplos de desenvolvimentismo, 34 governos de 8 países entre 1930 e 1979 – portanto, do período usualmente associado ao desenvolvimentismo e à substituição de importações. Adotou-se como critério arrolar no máximo 5 governantes de cada país, de modo que a lista não pretende ser exaustiva, nem esse requerimento metodológico é exigido: deve ser lida apenas como exemplos históricos de uma amostra para teste.

Quanto às variáveis escolhidas, as quatro primeiras dizem respeito ao núcleo comum já explicitado. A cada uma delas formulou-se uma pergunta, de modo a se focar com acuidade o que se está a investigar em cada atributo. As perguntas foram formuladas sempre **no sentido de verificar não só o realizado, mas também a intenção, pois se pretende detectar projeto ou estratégia e estes nem sempre lograram êxito em**

[16] Uma das mais marcantes contribuições de Furtado (1961) ao debate foi sua concepção de que o subdesenvolvimento não pode ser considerado como etapa, o que inovava diante de outras teses da época, como as de Rostow (1956, 1960). Dois são seus argumentos básicos, dentre outros: (a) os atuais países desenvolvidos nunca passaram por uma fase de subdesenvolvimento, ou seja, esta categoria deve ser pensada historicamente num quadro de divisão internacional do trabalho; e (b) a tendência é o subdesenvolvimento se reproduzir, pois não há forças endógenas que levem a sua superação: num apelo à práxis, admite-se que, se algo não for feito, a consequência é sua perpetuação. Para uma abordagem da inserção internacional de Furtado no debate da época, ver Borja (*apud* Malta , 2012).

sua execução. Assim, as variáveis *ex-post* (como crescimento do PIB ou da indústria) podem auxiliar na pesquisa, mas são inapropriadas para responder se houve ou não projeto identificado com desenvolvimentismo, podendo levar a um falso positivo (o crescimento ser resultante de uma variável exógena, como a conjuntura internacional, ou mera decorrência dos ciclos econômicos) ou a um falso negativo (o governo, embora identificado com desenvolvimentismo, não tenha conseguido implantar seu projeto devido à conjuntura econômica ou política). São os casos de governos como Alfonso López Pumarejo (Colômbia) e João Goulart (Brasil), que propuseram medidas de envergadura francamente associadas ao desenvolvimentismo, mas defrontaram-se com enormes dificuldades políticas para implantá-las. Tem-se presente, todavia, que vagas declarações de autoridades sobre temas polêmicos não são consideradas suficientes sem que haja outras evidências ou elementos para robustecer a intenção. Propostas como reforma agrária e distribuição de renda mais equânime, por exemplo, exigem medidas efetivas além de meras declarações. Só foram aceitas como parte do projeto quando houve elementos suficientes acerca do empenho em realizá-las, de modo a se concluir que sua eventual inviabilidade dependeu de motivos fora do alcance do governo (forte resistência política, por exemplo). Ressalta-se, portanto, que embora intenção seja variável absolutamente necessária para captar a existência de projeto ou estratégia, sua comprovação exige extrema cautela, pois é preciso respaldá-la com atos capazes de evidenciar que não se limita a simples retórica. Vale, nesse caso, a observação de Conceição (2012):

> Crescimento econômico é complexo demais para originar-se de maneira apenas intencional. As mudanças institucionais, tecnológicas e sociais devem caminhar simultânea e articuladamente na direção desse objetivo, o que não é algo historicamente fácil de obter. (Conceição, 2012, p. 119).

Já as demais variáveis se referem a atributos mencionados por parte dos autores, embora com menor frequência. A pesquisa nas experiências históricas auxilia na decisão sobre se as mesmas devem ou não ser incluídas no conceito, se fazem ou não parte do núcleo comum. Além disso, algumas se referem aos atores e segmentos sociais requeridos para dar sustentação ou para a execução do projeto. Esse atributo, em-

bora indispensável para viabilizar qualquer projeto de mudança, como é o caso do proposto pelo desenvolvimentismo, é de difícil comprovação empírica se enunciado em tal grau de abstração, de forma que o tratamento dado foi de desdobrá-lo em mais variáveis, pois os referidos atores e segmentos variam de um país para outro, e às vezes em diferentes governos de um mesmo país. Assim, **as perguntas sobre capital externo, reforma agrária e redistribuição de renda, por exemplo, foram formuladas de forma a captar a relação do projeto do governo respectivamente com empresários estrangeiros, proprietários de terra e trabalhadores urbanos, sem contar a burocracia, cujo atributo pode ser revelado em pergunta direta**.

O estudo comparativo clássico sobre diferentes arranjos políticos nos países latino-americanos e sua inter-relação com as trajetórias econômicas de longo prazo é o de Cardoso e Faletto (1970). Ao se construir o conceito de desenvolvimentismo, não se pode perder de vista que o crescimento industrial e a mudança de modelo, por sua envergadura, exigiram alterações institucionais de vulto, maior complexificação do aparelho do Estado e a criação de novas leis, códigos e marcos regulatórios. Em cada país foi diferente a reação dos setores agrários, até então hegemônicos, aos governos tidos como desenvolvimentistas, e o arranjo político possível em cada em deles por certo condicionou trajetórias de longo prazo, as quais implicaram o êxito maior ou menor da industrialização. Como hipótese a ser testada, parece razoável propor que México e Brasil foram casos bem sucedidos, ao contrário de Argentina e Colômbia. O primeiro, devido à revolução de 1910, singular na América Latina, capaz de limitar a influência agrarista e estabelecer novos marcos institucionais e regulatórios que subordinavam as elites agrárias ao projeto desenvolvimentista, mesmo com concessões. No Brasil, houve uma aliança entre setores agrários voltados ao mercado interno e os novos setores emergentes (empresariado industrial, segmentos médios e trabalhadores urbanos) em oposição aos setores agroexportadores, os quais foram derrotados em 1930 e, mais definitivamente, em 1932. Sem uma revolução do alcance da mexicana, consolidou-se um pacto que sustentava a industrialização sem, todavia, deslocar totalmente os segmentos agrários do poder, com a peculiaridade político-institucional de excluir os trabalhadores rurais da legislação trabalhista e de não se propor reforma agrária, com exceção do governo Goulart (embora mais tarde,

na década de 1960). Na Argentina, a força econômica e política do setor agroexportador dificultou a implantação de novo modelo; a contradição entre "mercado interno" *versus* "exportação de produtos agrários" permaneceu sem uma solução hegemônica praticamente ao longo de todo o processo de substituição de importações, implicando maior instabilidade política e radicalização. Já na Colômbia as tentativas foram frustradas, pois os setores agrários, mesmo divididos entre os partidos Conservador e Liberal, conseguiram, em aliança com a Igreja, impedir a aprovação de propostas reformistas e industrializantes de maior envergadura.

As variáveis a serem testadas e as respectivas perguntas a elas associadas são as seguintes:

1) Projeto Nacional: o governo explicitou a pretensão de um projeto de "superação do atraso" para a nação, ou assumiu-se como ator ou agente relevante para a construção de um futuro desejável para o país?

2) Intervenção estatal: o governo manifestou que o crescimento/ desenvolvimento econômico era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de pretender utilizar, instrumentos de política econômica e/ou medidas institucionais e administrativas com vistas a implementar seu projeto, como para acelerar o crescimento econômico, mesmo que não tenha logrado êxito?

3) Industrialização: o governo manifestou que a industrialização era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de ter pretendido utilizar, instrumentos de política econômica e/ou medidas institucionais e administrativas com vistas a acelerar seu crescimento, mesmo que não tenha logrado êxito?

4) Socialismo: o governo manifestou sua opção pelo socialismo e propôs e/ou executou medidas visando extinguir a propriedade privada ou substituir o mecanismo de mercado de formação de preços por planejamento centralizado?

5) Capital estrangeiro: o governo manifestou que a entrada de capital estrangeiro era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de ter pretendido utilizar, instrumentos de política econômica e/ou medidas institucionais e administrativas com vistas a atrair capital estrangeiro como estratégia?

6) Burocracia: o governo valeu-se de burocracia estatal como agente relevante para formular e/ou executar seu projeto?

7) Reforma agrária: o governo manifestou que a reforma agrária era prioridade para viabilizar seu projeto e realizou, ou há evidências de ter pretendido realizar, medidas voltadas para esse propósito, mesmo que não tenha logrado êxito?

8) Redistribuição de renda: o governo manifestou que a redistribuição de renda era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de ter pretendido utilizar, instrumentos de política econômica voltados a concretizá-la, como aumento de salários, ou política fiscal, como através de impostos fortemente progressivos, de forma a evidenciar que a redistribuição de renda, mais que proposta para o futuro, foi vista como prioridade imediata para viabilizar seu projeto, mesmo que não tenha logrado êxito?

9) Planejamento: o governo elaborou um documento de caráter técnico para expressar seu plano de governo, com setores e metas prioritários, bem como para permitir acompanhamento ao longo de sua execução?

10) Banco de desenvolvimento: o governo utilizou-se de banco de desenvolvimento, ou instituição financeira especializada em fomento à produção, para executar seu projeto?

O Quadro 1 do Anexo apresenta os resultados da pesquisa, com o esforço de opção dicotômica (S= sim e N = não). Mesmo em se reconhecendo a complexidade da resposta para alguns casos, sempre se procurou amparo no que a literatura geralmente ou "em média" registra, de modo a se captar o atual "estado das artes" sem, todavia, permitir a inferência de uma tomada de posição em controvérsias ainda em andamento. A pesquisa referenda o núcleo comum dos atributos detectados na conceituação dos autores, pois as repostas para as quatro primeiras perguntas foram unânimes[17]. Assim, conclui-se que há razões suficientes

[17] O caso mais polêmico foi Perón (1946-1955), pois a literatura é extremamente dividida quando se refere à existência ou não em seu governo de um projeto de industrialização. Ver, p.e., Diaz-Alejandro (1981), Dorfman (1983),Haines (2007),Rapaport (2000), Fausto e Devoto (2004), Loureiro (2009), Rougier (2012), Fonseca e Haines (2012). Resolveu-se, todavia, mantê-lo na amostra da pesquisa, pois se entendeu que a simples exclusão do mesmo equivaleria a uma tomada de partido prematura no debate, além excluí-lo da pesquisa quanto a outros atributos. No cômputo do Quadro I do Anexo, optou-se por considerá-lo como "sim", com respaldo de parte da literatura. Já para os governos de Vargas e de López Pumarejo, resolveu-se manter a divisão entre primeiro e segundo governo, em consonância ao tratamento mais usual na literatura.

para incluírem-se como atributos do referido núcleo (a) projeto nacional deliberado, ou estratégia para a nação; (b) intervenção estatal consciente para viabilizar o projeto de desenvolvimento; (c) industrialização; e (d) capitalismo como sistema econômico. Este último pode ser concebido como um atributo à parte ou, para evitar redundância, como subentendido nos três anteriores, posto que ao se mencionar “intervenção estatal” e “projeto” está suposto que os mesmos referem-se aos marcos de uma economia capitalista. É o único para o qual a pergunta foi formulada de forma a esperar resposta negativa para afirmar o atributo: uma vez que os termos socialismo e capitalismo são polissêmicos, entendeu-se que a negatividade é mais reveladora do que a afirmação “a favor” de um ou outro sistema econômico. Similarmente, a intencionalidade poderia ser incluída como um atributo à parte; todavia, da forma como as perguntas foram formuladas, ela estava embutida nas três primeiras, cujas respostas positivas a fortalecem como integrante no núcleo.

Já com relação aos demais atributos, o resultado referenda a análise das conceituações dos autores, pois os mesmos aparecem em alguns governos, todavia não são encontrados em outros, o que robustece a decisão de excluí-los do núcleo comum, embora possam ter sido importantes em algumas experiências históricas específicas. Dentre eles, o atributo com maior frequência foi burocracia como agente relevante para formular e/ou executar seu projeto, com 79%. Embora não se trate de amostra aleatória que permita inferir conclusões mais robustas, não deixa de ser interessante notar que os atributos com menor porcentagem e somente observados em menos da metade dos governos pesquisados foram os referentes a “aspectos sociais”: reforma agrária (44%) e redistribuição de renda (41%).

6. O conceito

Como já foi mencionado, o termo teórico “desenvolvimentismo” é comumente usado para nomear tanto um fenômeno da esfera do pensamento como um conjunto de políticas econômicas concatenadas entre si e, segundo a metodologia aqui utilizada, a construção de seu conceito levou à investigação acerca da existência de um núcleo com seus atributos comuns principais. Isso foi feito partindo-se dos usos do

termo extraídos de trabalhos da própria comunidade científica, que por suposto necessita dele para expressar determinado fenômeno, e, posteriormente, submeteram-se seus atributos a teste em experiências históricas designadas como tal. Embora as duas acepções se interliguem e não haja qualquer problema em a comunidade acadêmica lançar mão do duplo uso, o mesmo não ocorre quando se trata de conceituação. Para o economista e demais cientistas sociais, os conceitos são também instrumentos, ou seja, ferramentas necessárias e úteis para formular e testar hipóteses. Assim, se, de um lado, não há como o conceito ignorar essa dupla acepção (o contrário seria adotar a metodologia inversa: conceituar o "ideal", e não o "real" ou o "materialmente existente"), por outro lado, sua construção impõe uma escolha. Isso porque o primeiro vocábulo do *definiens*, o qual sucede o verbo de ligação posterior ao termo a ser conceituado (o *definiendum*), remete ao conjunto em que a busca do mesmo será feita, ou seja, quando se escreve "desenvolvimentismo é ...", a palavra seguinte será ideologia ou política econômica?

A escolha imposta por certo remete à antiga controvérsia epistemológica entre idealismo e materialismo. Se a opção for por ideologia, está-se implicitamente admitindo que o termo deve ser buscado no mundo do pensamento, das ideias ou das teorias, as quais, em certas condições históricas (por exemplo, a Grande Depressão) concretizam-se como política econômica, dando veia aos "estados desenvolvimentistas". A direção é do pensamento para a matéria. Já se a conceituação parte da política econômica, o caminho é inverso: o desenvolvimentismo é entendido primordialmente no campo material da história: trata-se de uma política econômica efetivamente praticada por governos em determinado tempo e lugar. Por certo, o desenvolvimentismo desde cedo apareceu também como pensamento ou ideologia para sugerir ou justificar um projeto de mudança, como antes se mencionou. Todavia, essa última opção, embora contemple, no conceito de "desenvolvimentismo", as ideologias e as teorias, supõe que essas necessariamente estão inseridas em determinada experiência histórica, e é esta que lhes dá razão de existência e sentido.

A escolha aqui dessa última, conquanto em parte resulte de opção epistemológica, respalda-se também no fato de que o aparecimento desses governos, com pouca defasagem de tempo, em vários países latino-americanos, nacionais ou subnacionais (em estados, províncias ou departamentos), sugere que o mesmo não foi um fenômeno aleatório,

randômico, ou "importado"[18]. O desenvolvimentismo por certo, em suas origens, abeberou-se de influências teóricas europeias – já se ressaiu aqui o positivismo, mas se poderia acrescentar outros autores, como List e Mihail Manoilescu (Love, 1990). Todavia, de forma alguma pode ser entendido como uma ideia de fora que foi transplantada para a América Latina, mesmo com a ressalva de ter sido adaptada a sua realidade cultural, econômica ou social: **não há caso de desenvolvimentismo, teórico ou histórico, que tenha servido de modelo para tal cópia ou adaptação**.

Diferente do liberalismo, que já existia na Europa seja como práticas de governos, seja no pensamento de intelectuais, e que, ao ser "transplantado", para usar a expressão consagrada de Schwarz (1973), poderia sugerir tratar-se de ideia "fora do lugar", o desenvolvimentismo brotou como consciência do atraso e como busca de uma estratégia nacional para superá-lo: fenômeno, portanto, peculiar da própria América Latina e de outros países "do resto" com problemática semelhante, para usar a expressão de Amsden (2001), principalmente da Ásia e África, embora em período posterior, com a possível exceção do Japão. Não se trata, a rigor, nem mesmo de antropofagia no sentido empregado por Mário de Andrade, pois esta supõe uma cultura alienígena, da qual elementos são absorvidos e outros, expelidos. Assim, na ausência de "desenvolvimentismo francês" ou "inglês" – países tradicionalmente de maior influência na formação intelectual e no imaginário das elites latino-americanas –, não havia o que canibalizar. Trata-se aqui, portanto, de uma sorte de "materialismo idealista", de corte hegeliano, de acordo com o qual o conceito só é ele mesmo se a existência for parte de sua determinação, se ele for também e primordialmente realidade efetiva (a *Wirklichgkeit* de Hegel). Se começamos por procurar a definição de desenvolvimentismo de modo endógeno, ou seja, a partir dos trabalhos dos próprios intelectuais que construíram a história desse conceito (já em si uma escolha metodológica de matriz hegeliana, mesmo com ponto de partida na proposta metodológica de Sartori), faz-se forçoso, ao mesmo tempo, reconhecer que ele *já* estava inscrito na realidade efetiva

[18] Pode-se, a título de ilustração, mencionar, para o caso brasileiro, como experiências embrionárias de desenvolvimentismo, os governos de João Pinheiro, em Minas Gerais, 1906-1908 (Paula, 2000, 2004; Dulci, 2005; Barbosa, 2012) e de Getúlio Vargas, no Rio Grande do Sul, 1928-1930 (Fonseca, 1989, 2004).

dos países latino-americanos, antes que determinadas atitudes e iniciativas de governo passassem a ser adotadas "em seu nome".

Isso posto, têm-se elementos suficientes para a seguinte formulação: entende-se por "desenvolvimentismo" a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

Atentando para os termos utilizados, que de certa forma representam um esforço de síntese de toda a argumentação realizada até aqui:

a) Política econômica: remete diretamente à experiência histórica concreta ou material como o conjunto em que se foi buscar a categoria conceituada; ademais, lembra o intervencionismo como integrante do *core* do conceito, pois remete à Nação e a Estado, já que este, por suposto, é a instituição incumbida de formular e executar a política econômica, esta entendida, como antes foi mencionado, como políticas meio, fins e institucionais;

b) Formulada e/ou executada: remete à estratégia ou projeto, pois a política econômica às vezes pode não ter tido sucesso em sua execução; reforça, ainda, o caráter "material" da conceituação, posto que os atributos foram testados em experiências históricas;

c) Deliberada: remete à necessidade da consciência ou intencionalidade, posto que resulta de um projeto ou estratégia que se materializa em um guia de ação para reverter um *status quo* não desejável; a economia subordina-se à política, pois é nesse âmbito, e não no mercado, onde a estratégia ou projeto são formulados; remete, ainda, à práxis, ou, no *approach* weberiano, à ação social racional;

d) Governos: remete ao agente formulador e/ou executor do projeto nacional ou estratégia para a Nação como atributo do *core* do conceito, já que circunscreve a Nação como unidade ou *locus* de abrangência do projeto, embora possam existir experiências subnacionais, como é lembrado a seguir entre parênteses; subentende-se, ainda, que o grupo dirigente depende de uma correlação de forças políticas, sem a qual não se sustentaria como governo;

e) Crescimento da produção e da produtividade: remete ao crescimento dessas variáveis como condição ou instrumento necessário da estratégia ou projeto de reversão do *status quo* (ação social racional referente a fins);
f) Liderança do Setor Industrial: remete à industrialização como variável-chave do núcleo comum do desenvolvimentismo, enfatizada por todos os autores analisados e presente também nas experiências históricas utilizadas como "teste"; tal liderança não significa que o desenvolvimento do Setor Primário esteja ausente do projeto, mas que a industrialização é necessária tanto para superar o antigo modelo agroexportador e os enclaves, mineiros ou de *plantations*, quanto para acelerar a produtividade e a difusão do progresso técnico, com repercussões nos demais setores da economia;
g) Transformar a sociedade: remete mais uma vez ao projeto de alterar o *status quo* e à *práxis*, ou seja, ação consciente de indivíduos, grupos e segmentos sociais visando a determinado fim;
h) Fins desejáveis: remete ao desenvolvimentismo como ideologia, pois incorpora no conceito os valores maiores que justificam a estratégia e o projeto para o futuro, a sua utopia em busca de outra sociedade melhor; embora essa expressão possa parecer um tanto ampla, faz-se necessária, uma vez que os fins variam de um governo para outro, embora melhor padrão de vida futuro para a população pudesse ser o objetivo desejável comum de todos eles; tais fins, ainda, podem atualizar-se, como incorporar cidadania, democracia e meio ambiente, atributos que não aparecem ou pouco destaque mereciam no período da amostra pesquisada; incorpora-se, portanto, no conceito, variável axiológica, a qual se expressa como ideologia ou ideias que explicitam e justificam determinados fins ou valores (ação social racional referente a valores);
i)Problemas econômicos e sociais: remete ao *status quo* a ser superado; o caráter genérico da expressão deve-se ao fato de que os "problemas" reconhecidos como tal variam conforme o país e, às vezes, entre governos e períodos históricos de um mesmo país. Dentre eles, podem-se arrolar: baixa produtividade, concentração de renda, desigualdades regionais e baixos indicadores de saúde, educação e poluição ambiental, dentre outros;

j) Sistema capitalista: remete à manutenção da propriedade e da iniciativa privada como instituições, e do mecanismo de formação de preços e de alocação pelo mercado, mesmo que o Estado participe de forma reguladora ou supletiva.

7. Uma digressão sobre extensão e intensão

Formulado o conceito, pode-se agora retomar o dilema "extensão *versus* intensão", ou seja, sua capacidade de tornar preciso ou delimitar o objeto conceituado e, ao mesmo tempo, mostrar certa maleabilidade para incorporar a diversidade histórica e os casos novos, inclusive para auxiliar na decisão de casos limítrofes. O "bom" conceito não conceitua em abstrato, metafisicamente pretendendo apenas expressar o que o *definiendum* "é", mas também deve servir como categoria teórica, ou seja, instrumento válido e útil para respaldar a decisão do cientista social para nele enquadrar ou não determinado fato ou objeto de investigação.

Dois *subtipos* de desenvolvimentismo consagrados na literatura são "nacional-desenvolvimentismo" e "desenvolvimentismo dependente-associado"[19]. Em uma antinomia, ambos apontam para dois estilos de desenvolvimento. Mesmo com o risco da simplificação demasiada diante da tentativa de sumariar um complexo de ideias em poucas palavras, pode-se sintetizar que o nacional-desenvolvimentismo, de ideologia mais nacionalista, propunha maior papel ao Estado para alavancar recursos e realizar investimentos tidos como prioritários. A produção centrava-se nos bens de consumo populares, liderados pelo setor privado nacional, e como projeto propunha avançar a industrialização para os bens de capital e intermediários; politicamente se expressava como uma aliança entre este empresariado, segmentos das "classes médias" (nestes incluídos a burocracia) e trabalhadores urbanos, propondo a "incorporação das massas", cuja expressão política seria o "populismo". Já o segundo assentar-se-ia nos investimentos externos, principalmen-

[19] Ver, p. e., Cardoso (1971, p. 110). Este autor, ao analisar Brasil e Argentina, aponta os atributos de ambos e tipifica Vargas e Perón como exemplos do nacional-desenvolvimentismo e Kubitscheck e Frondizi como de "desenvolvimentismo dependente-associado". Essa visão tornou-se usual na literatura sociológica e econômica latino-americana das décadas de 1970 e 1980 e será aqui utilizada para ilustrar o corte teórico da tipologia.

te de grandes empresas oligopolistas, para alavancar um padrão de "industrialização restritiva", pois assentado na produção de bens duráveis de consumo e na indústria pesada, cuja demanda voltava-se às camadas de rendas mais altas; não excluía de vez o estado nem as burguesias locais, mas estabelecia entre eles outro tipo de associação, em uma relação de subordinação ou dependência ao capital estrangeiro. A rigor, as duas estratégias ou estilos de desenvolvimento decorriam da incapacidade ou da fragilidade dos grupos empresariais privados latino-americanos para liderar o crescimento industrial, seja pela inexistência de conhecimento tecnológico ou por baixa capitalização. No primeiro modelo, o ator principal seria o Estado, capaz de captar "poupança forçada" para bancar as necessidades de investimento ou financiamento; no segundo, o capital estrangeiro, através de investimentos diretos ou de financiamento – a "poupança externa".

Convém notar que "nacional-desenvolvimentismo" e "desenvolvimentismo dependente-associado" não são conceitos radiais, como já se alertara anteriormente, pois estes aparecem na estratégia do conceito por adição quando, diante de novos casos, o cientista adiciona atributos ao conceito principal e cria nova categoria. Assim, o conceito radial não necessariamente incorpora todos os atributos integrantes do núcleo do conceito. Por exemplo, quando se fala em "democracia tutelada", isto significa que a democracia "não está completa", que faltam atributos para o *case* em tela ser uma democracia *plena* ou *cheia* (*full*) (Collier; Levitsky, 1996). Esse critério não se aplica aos casos de "nacional-desenvolvimentismo" e "desenvolvimentismo dependente-associado" frente à conceituação aqui formulada para desenvolvimentismo, **pois ambos incorporam todos os atributos principais deste conceito**, ou seja, todos os atributos estão contidos em seu domínio; e, além desses, acrescentam-se outros que o caracterizam não como conceito radial, mas como **subtipo de um conceito clássico**. Veja-se: a opção por bens de massa ou bens duráveis de consumo tem em comum ambos serem igualmente setores industriais, atributo incluso no *core*. Quanto à diferença entre o papel do Estado e do capital estrangeiro, é mais uma questão de grau ou de relevância do que de exclusão ou inclusão, pois nem o "nacional-desenvolvimentismo" exclui o capital estrangeiro nem o "desenvolvimentismo dependente-associado" prescinde do Estado como agente estratégico da política econômica (a lembrar, no caso brasileiro, que a Companhia Siderúrgica Nacional, símbolo do

nacional-desenvolvimentismo do Estado Novo de Vargas (1937-1945), contou com tecnologia e financiamento norte-americanos, enquanto o BNDES foi grande articulador e financiador do Plano de Metas de Kubitscheck, assentado na atração ao capital estrangeiro). Por isso, a pergunta introduzida para testar o atributo sobre capital estrangeiro para elaborar o Quadro 1 do Anexo indaga sobre a *prioridade* do mesmo para os projetos do governo da amostra: fosse a pergunta formulada para forçar a opção entre aceitação ou rejeição, ela não discriminaria os governos (nenhum deles rejeitaria *a priori* o capital estrangeiro, fato referendado pela pergunta do quarto atributo, e tampouco auxiliaria para diferenciar nacional-desenvolvimentismo e desenvolvimento dependente-associado). Deve-se atentar ao fato de os dois subtipos integrarem o núcleo comum **dever-se em parte à própria definição de projeto nacional aqui adotada, associada à estratégia para a Nação**, sem qualquer conotação de xenofobia ou aversão *a priori* ao capital estrangeiro. Lembra-se que, pela metodologia aqui empregada, a inclusão deste atributo não foi fortuita, posto que resultou do uso na literatura e da experiência histórica latino-americana: se a "projeto nacional" se associasse repulsa ao capital estrangeiro, simplesmente nenhum caso latino-americano selecionado poderia ser considerado como "desenvolvimentismo".

A Figura 4 ilustra, com alguns exemplos, governos latino-americanos. O círculo A representa o domínio que concentra os atributos principais. Ele engloba, sob outra forma, o núcleo hachurado da Figura 3. Para fins de ilustração, foram inseridos dois atributos que não constam no núcleo principal, pois só apareceram em alguns autores e em alguns governos: reforma agrária (B) e redistribuição de renda (C). Fica claro que tanto governos considerados "nacionais-desenvolvimentistas" (López Pumarejo, Vargas e Goulart) como os mais próximos do "dependente-associado" (Frondizi e Kubitscheck) localizam-se dentro do mesmo círculo A, pois preenchem todos os atributos do núcleo. Logo: essa tipologia compreende **subtipos** de conceito clássico e não conceitos radiais, pois não alargam o conceito principal com novos atributos: são conceitos "plenos" ou "cheios" de desenvolvimentismo. Perón aparece duas vezes justamente como ilustração: caso admita-se que o mesmo assumiu um projeto de industrialização, sua localização seria dentro do círculo A (Perón*); caso contrário, como advoga outra parte da literatura, ficaria fora do círculo hachurado (Perón**): não seria um

caso de desenvolvimentismo, embora tenha proposto uma política de redistribuição de renda.

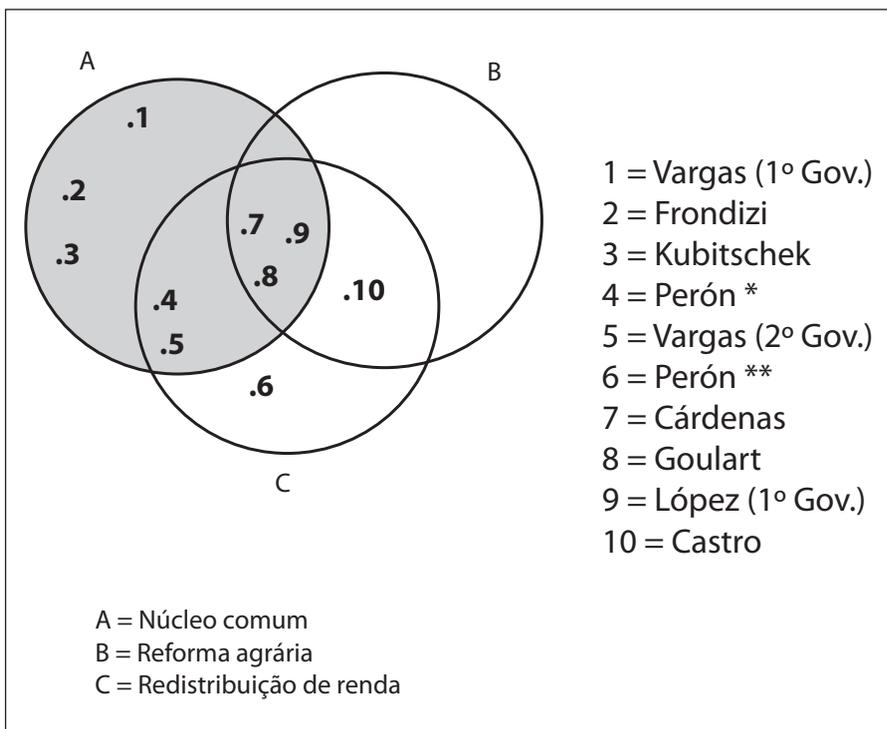



Figura 4. Desenvolvimentismo: extensão e intensão do conceito

Uma forma de ilustrar a diferença entre conceitos radiais e subtipos aqui adotada, além de reforçar a discussão sobre a extensão e a intensão do conceito aqui formulado, é o exercício de tentar alargar o conceito com atributos que não estão no *core*. Por exemplo, redistribuição de renda ou reforma agrária, atributos que apareceram em vários governos desenvolvimentistas, às vezes até como prioridade, mas em outros nem foram mencionados (ou simplesmente concebidos retoricamente, como consequência de longo prazo ou do próprio desenvolvimento, como no caso de distribuição de renda mais equânime). Na estratégia de conceito clássico ou por redefinição, não se alarga o domínio: como mostra a Figura 4, este permanece circunscrito ao círculo A, enquanto os novos atributos são representados por novos círculos: B

(reforma agrária) e C (redistribuição de renda). Cárdenas e Goulart estão contidos em B e em C, na intersecção dos três círculos (A Λ B Λ C), pois são exemplos de governos desenvolvimentistas que também propuseram reforma agrária e distribuição de renda mais equitativa. O caso como o de Fidel, em Cuba (e que em parte talvez seja análogo a Allende, no Chile) estaria em B e C, mas não em A: apesar de propor reforma agrária e redistribuição de renda, não preenche os atributos da esfera A e, portanto, não pode ser entendido como desenvolvimentismo (faltariam, por exemplo, industrialização, propriedade privada e mercado). Só um conceito radial de "desenvolvimentismo socialista", como propusera Jaguaribe, permitiria alargar a extensão do conceito, o qual, todavia, perderia muito em intensão, deslocando-se para um ponto próximo ao ponto "Y" na Figura 1.

O mesmo ocorre caso se queira atualizar o conceito. De um lado, deve-se ponderar que os atributos do núcleo podem ser, pelo menos em parte, atualizados sem alterá-lo. Por exemplo: embora os instrumentos e a extensão do intervencionismo sejam diferentes nos dias atuais do que eram nas décadas de 1930 a 1980, o atributo "intervencionismo" continua presente, mesmo modificado. Pode também ser o caso do atributo "industrialização", que possuía características muito próprias no período da substituição de importações, e que por certo deve ser atualizado frente às mudanças na economia internacional e no paradigma tecnológico das últimas décadas.

Por outro lado, há atualizações que podem aparecer como necessárias diante de fatos novos sem, todavia, exigir alteração do núcleo. Pelo menos dois atributos apareceram fortemente nas décadas posteriores aos governos pesquisados: defesa do meio ambiente e da democracia (Herrlein Jr., 2011; Cepêda, 2012). Historicamente muitos governos desenvolvimentistas depredaram o meio ambiente e também se casaram muito bem com ditaduras, mas hoje impera a convicção de valores como defesa da natureza e da cidadania. Eles não fazem parte do núcleo comum, mas podem ser incorporados como atributos tais como B e C da Figura 4. Deve-se atentar que esses círculos fora do núcleo comum podem servir não só para atualizar o conceito frente à emergência de novos casos, mas também para incorporar atributos que os teóricos consideram "desejáveis" nele incluir, caracterizando subtipos. Em outras palavras, o círculo A delimita os casos que podem ser considerados

desenvolvimentismo, enquanto os outros círculos podem dizer respeito a atributos adicionais referentes ao subtipo de desenvolvimentismo que se quer ou se considera preferível ou desejável. **Conclui-se, portanto, que pelo menos para conceitos como desenvolvimentismo, que denotam um guia de ação ou de intervenção, a inclusão ou exclusão de atributos é feita pelos cientistas e intelectuais orgânicos não apenas para "atualizar" o conceito diante de fatos novos, mas também para nele incluir ou excluir atributos que consideram por algum critério desejável, ou seja, capazes de expressar suas preferências ou valores.**

Finalmente, cabe uma menção, mesmo que breve, ao debate brasileiro recente, e que serve para ilustrar como os conceitos retornam e ganham vida, mesmo em situações diferentes das quais foram originados. A proposta de "novo-desenvolvimentismo", por Bresser-Pereira (2006, 2010) e outros economistas (Sicsú *et al*, 2005), por exemplo, não difere da estratégia tradicionalmente adotada na história do pensamento econômico, qual seja, adicionar ao conceito principal o prefixo grego *neo* ("neoclássico"), ou o adaptado latino *post* ("pós-keynesiano") ou, ainda, o vocábulo *novo* ("novo-clássico"). Assim, chama a si uma tradição a preservar, não obstante de forma renovada ou adaptada a novas circunstâncias, o que, num exercício de conceituação, significa a exigência de adição de novos atributos. Isso pode ser feito de duas formas: (a) com a manutenção do núcleo comum do conceito principal e mediante a criação de um subtipo; ou (b) com o abandono do núcleo comum, caso o novo atributo seja incompatível com algum outro já contido no *core*, o que pode ser feito com a criação de um conceito radial. No caso do "novo-desenvolvimentismo", tal qual foi formulado por seus autores, a análise evidencia que o mesmo preserva todos os atributos contidos no conceito de desenvolvimentismo aqui formulado. Destarte, não haveria necessidade de criar um conceito radial, pois, na linguagem de Collier e Levitsky (1996), o "novo-desenvolvimentismo" é "pleno" ou "cheio" de desenvolvimentismo. Para simplificar, supõe-se que o principal atributo reivindicado para justificar a adição do adjetivo "novo" no termo seja o fato de incorporar "disciplina fiscal" (Bresser-Pereira, 2006, p. 16). Este atributo não faz parte do *core* nem se opõe a qualquer atributo contido em seu domínio; logo, pode ser acrescentado como uma esfera no conceito de tipo clássico aqui proposto, não necessitando de um conceito radial, caso que implicaria perda de intensão. Se,

todavia, entender-se que "indisciplina fiscal" é atributo inerente ao desenvolvimentismo a ponto de alguém incluí-lo no núcleo principal do conceito, a solução só poderia vir através de um conceito radial, pois o referido núcleo precisaria ser alterado[20].

Da mesma forma, as propostas do "social-desenvolvimentismo", tais como apresentadas por Carneiro (2012), Bielschowsky (2012) e Bastos (2012), preenchem todos os atributos do *core* do conceito aqui formulado. Ao frisarem a importância de um desenvolvimentismo com redistribuição de renda e esta, para fins de argumentação, como o atributo mais reivindicado como marca das propostas desses autores, constata-se que a mesma não precisaria de um conceito radial, pois basta a inclusão do novo atributo. Na Figura 4, o subtipo ocuparia posição semelhante ao Governo Goulart, recuperando a tradição histórica estruturalista de desenvolvimento com redistribuição de renda, como aparece no Plano Trienal e nas reformas de base sugeridas por Celso Furtado como seu ministro.

8. Conclusão

O propósito deste capítulo de formular um conceito para desenvolvimentismo pode parecer pretensiosa por sua envergadura, frente à polêmica envolvida pelo termo e seus múltiplos usos. Todavia, a diatribe pode em parte ser contestada ao lembrar-se o pressuposto epistemológico segundo o qual nenhum conceito é definitivo e, como objeto social,

[20] A relação entre indisciplina fiscal e desenvolvimentismo é muito forte em parte da literatura crítica a este último, principalmente de corte ortodoxo, sendo um passo para identificá-lo com populismo econômico. Todavia, a pesquisa empírica sobre a política econômica de governos tidos tradicionalmente como "populistas" mostra que parte deles não se furtou de propor políticas de estabilização restritivas para combater a inflação como também de buscar equilíbrio no balanço de pagamentos. A tentativa de associar num mesmo *core* desenvolvimentismo, nacionalismo e populismo não é apenas ponto ideológico pétreo da ortodoxia econômica, mas aparece às vezes também em literatura sociológica de matiz marxista (Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni, Francisco Weffort e José Luís Fiori). Todavia, a mesma parece não resistir à evidência empírica quando se analisam com acuidade as políticas econômicas de governos tidos como "populistas", como Perón, Vargas e Goulart, constituindo-se no mais primário erro de metodologia: a generalização apressada. Ver Haines (2007), Loureiro (2009), Rougier (2012), Monteiro e Fonseca (2012), Fonseca (2010, 2011, 2012), Mollo e Fonseca (2013).

está sempre em movimento, assim como o objeto a ser conceituado. Entretanto, se nenhum conceito é definitivo, tampouco deles se pode prescindir: sem categorias teóricas não é possível o trabalho científico. Se um conceito consensual lembra quimera, a necessidade de estabelecer parâmetros mínimos contribui para evitar polêmicas desnecessárias, além de auxiliar no estudo do próprio objeto, pois a construção do conceito exige lastro empírico antes do salto para a abstração, quando "separa o joio do trigo" para definir o que deve ou não constar de seu núcleo. Com desenvolvimentismo não é diferente: foram mostrados sua origem e formação, seus usos na literatura e experiências históricas que se pretendeu abarcar até chegar-se à conceituação.

Como ferramenta, o conceito de desenvolvimentismo pode servir não só para estudos históricos, mas também para auxiliar a dirimir dúvidas sobre casos limítrofes, vindo ao encontro do tema que está na ordem do dia sobre seu possível retorno em vários países da América Latina. Há certa convergência no entendimento segundo o qual, após ter entrado em refluxo nas duas últimas décadas do século XX, sob o impulso da globalização e do neoliberalismo, governos mais críticos ou não totalmente alinhados a estes foram eleitos em vários países latino-americanos. A pergunta sobre o retorno do desenvolvimentismo, assim como propostas para um "novo desenvolvimentismo", sugere que o mesmo é fenômeno enraizado (*embedded*) nas sociedades latino-americanas, arraigado como crença ou conjunto de valores (ou instituição, no sentido vebleniano), capaz de sobreviver mesmo diante de conjunturas francamente adversas e adaptar-se a novas circunstâncias – de forma que seu conceito permanece necessário e útil como ferramenta de análise e para designar algo que os usuários por certo entendem não poder nomear tão bem de outra maneira.

A título de ilustração: quando se pergunta se governos como Kirchner, Chávez ou Lula podem ser tipificados como desenvolvimentistas, não se está apenas atrás de um rótulo, mas tentando-se entender o que os mesmos representam e significam. A busca de respostas sugere como apropriada a análise comparativa, por isso a pergunta se os três governos podem ser vistos como manifestação de um mesmo fenômeno (sem perder suas peculiaridades nacionais) ou três coisas completamente distintas. Destarte, se esses ou outros governos trazem de volta protecionismo e controles de comércio exterior, deve-se atentar que, embora aparentemente lembrem desenvolvimentismo, diante do con-

ceito aqui formulado certamente isso não bastaria, pois essas políticas podem ser mera reação à crise do balanço de pagamentos: ficou estabelecido que sem intencionalidade ou estratégia de desenvolvimento não pode haver desenvolvimentismo, pois estes são atributos indispensáveis do *core*. A mesma precaução exige-se ao se analisar as políticas econômicas implantadas por vários governos após a crise internacional de 2008, pois a simples manipulação da demanda agregada diante de adversidades do ciclo econômico é usual por *policymakers* mesmo afinados com o *mainstream*; o intervencionismo sem estratégia de longo prazo não é suficiente para configurar desenvolvimentismo.

Da mesma forma, a melhoria na distribuição de renda e em outros indicadores sociais em vários países do subcontinente (CEPAL, 2010) *per si* não basta para associá-la a desenvolvimentismo: redistribuição de renda nem faz parte do *core*, além de ser atributo comum de governos tipificados pela literatura através de outros conceitos ("socialistas", "sociais-democratas", "trabalhistas"). Poderia caracterizar um subtipo mediante a "técnica do alongamento", mas a extensão do conceito exige o compartilhamento do núcleo comum, como mostra a Figura 4. Assim, se a redistribuição de renda não estiver associada a um projeto de industrialização e a um conjunto de medidas que configure uma estratégia para reverter a estrutura produtiva no longo prazo, pode ser louvável e meritória, mas dificilmente se enquadra no conceito de "desenvolvimentismo".

No caso brasileiro, o gargalo mais visível é a queda absoluta e/ou relativa do valor agregado da indústria no PIB, na geração de emprego e nas exportações, fato que vem sendo nomeado pelos neologismos "desindustrialização" e "reprimarização". O problema torna-se mais complexo porque se, por um lado, industrialização faz parte do *core*, por outro lado, vários autores têm advogado com veemência que tal reversão é tendência internacional, decorrente do atual padrão tecnológico, e a exigência de constar do núcleo prendia-se à lógica da substituição de importações, estando, portanto, historicamente superada. A solução para isso seria partir para um conceito radial, mas isso exigiria tirar a industrialização do *core*. Entretanto, outros autores com o mesmo ardor têm resistido a isso[21]. A desindustrialização representa para estes uma ameaça de reversão imposta pelo mercado, uma "especializa-

[21] Embora a bibliografia sobre o tema seja extensa, podem-se citar Rowthorn e Wells (1987), Rowthorn e Ramaswany (1999), além dos mais recentes: Tregenna (2009), Palma (2007, 2011), Bresser-Pereira (2010), Medeiros (2011), Gonçalves (2012) e Bacha e Bolle (2013).

ção regressiva", o oposto de um projeto ou estratégia para o país: em decorrência, a extração da industrialização do *core* arrastaria consigo outros atributos "inegociáveis" do conceito, como o projeto nacional e a estratégia (intencionalidade e práxis). Cabe, ademais, ressaltar que desindustrialização e reprimarização não podem ser reduzidas a faces de uma mesma moeda: o crescimento da exportação de minérios e de produtos agrícolas em atendimento à demanda chinesa em nada fere o *core* do conceito, e poderia inclusive ser vista como oportunidade e não como ameaça caso fosse inserida em um projeto ou estratégia de desenvolvimento. A reprimarização da pauta de exportações, assim, não necessariamente significa desindustrialização, mesmo porque o Brasil possui mercado interno robusto, e o superávit externo gerado pela exportação de *commodities* poderia, em eventual projeto, tornar-se variável relevante para alavancar o crescimento de setores de alta tecnologia ou com distribuição de renda mais equânime. Deve-se, finalmente, lembrar que essa polêmica em torno da desindustrialização não é específica do caso brasileiro, pois se insere em uma controvérsia mais ampla sobre o papel da indústria e de sua importância nos dias atuais em comparação com a que teve no século XX, principalmente até meados da década de 1970. Se há certa concordância sobre a existência de mudanças e de sua relevância, o mesmo não ocorre quando se debate se o alcance e a envergadura das mesmas são suficientes para permitir a exclusão da indústria do núcleo do conceito. Um desenvolvimentismo sem incluir o Setor Industrial no projeto sugere para muitos autores uma contradição (no sentido da lógica formal, e não dialética) ou um fenômeno novo, acerca do qual não haveria razões suficientes para ser abarcado pelo conceito de "desenvolvimentismo", sob pena de submeter esse último a uma profunda descaracterização, com um ganho de extensão que comprometeria cabalmente a intensão do conceito.

Para finalizar, deve-se enfrentar a pergunta frequente: cabe falar em desenvolvimentismo hoje, ou a preocupação em conceituá-lo seria só por razões de pesquisa histórica, uma vez que o mesmo está superado diante das mudanças substantivas ocorridas na economia internacional nas últimas décadas, com evidente impacto nas economias latino-americanas? Da forma como arquitetada, a pergunta espera a resposta negativa, pois parece um truísmo referendado pelo bom-senso o chavão que a história não volta atrás nem se repete – e é isso o que seu formulador

quer ouvir. Todavia, a pergunta soa como descabida e anacrônica diante da opção epistemológica e da metodologia aqui empregada. O uso do termo teórico não constitui opção: encontra-se no debate cotidiano dos economistas e dos *policymakers*, na academia, no setor público, nas agências de fomento e na mídia, inclusive com larga frequência entre aqueles criticam "a volta do desenvolvimentismo". Se isso ocorre, é porque o termo se faz necessário, portanto "historicamente é". A síntese de Hegel de que "o real é o que se impõe como tal", independentemente de desejos, caprichos ou vontades individuais, impõe-se aqui com toda a sua força retórica. Condenar seu uso "em nova realidade histórica" reflete o mal metafísico de entender os conceitos como fixados para sempre, em consonância com a essência imutável aristotélico-tomista, em esquecer seu movimento, sua vida e sua capacidade de adaptação para abarcar fatos novos, ou seja, sua historicidade e a criatividade dos usuários em inovar com subtipos e conceitos radiais. Isso ocorre com vários conceitos usados pelos economistas e cientistas sociais e não seria diferente com desenvolvimentismo. Termos teóricos como "capitalismo" e "liberalismo", por exemplo, permanecem em uso há séculos, por mais que o capitalismo ou o liberalismo de hoje sejam diferentes da época em que os conceitos começaram a ser usados, mesmo que subtipos e conceitos radiais tenham proliferado ("capitalismo monopolista", "de Estado", "regulado"; "neoliberalismo", "social-liberalismo", etc.).

A pergunta a ser feita, portanto, é outra: por que determinados termos teóricos persistem, mesmo quando certas condições históricas nas quais apareceram tenham se alterado? No caso de "desenvolvimentismo", a resposta parece simples: as condições históricas que deram ensejo a seu aparecimento – manifestas sob diferentes formas e com termos diferentes, como antes se mostrou, como consciência do "atraso", do "subdesenvolvimento", dos "problemas estruturais" ou da "dependência" – não foram superadas. Enquanto persistirem essas condições parece improvável que o termo caia em desuso e não granjeie adeptos, embora seu programa como projeto de superação do *status quo* exija permanente reatualização.

Anexo

Quadro 1. Governos desenvolvimentistas: atributos selecionados

Presidentes	País, Período	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Juan Domingo Perón	AR, 1946-55	S	S	S/N	N	N	N	S	S	N	S
Arturo Frondizi	AR, 1958-62	S	S	S	N	S	N	N	N	S	N
Juan Carlos Ongania Carballo	AR, 1966-70	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N
Roberto Marcelo Levingston	AR, 1970-71	S	S	S	N	N	S	N	N	S	S
Getulio Vargas (1º gov.)	BR, 1930-45	S	S	S	N	N	S	N	N	N	N
Getulio Vargas (2º gov.)	BR, 1951-54	S	S	S	N	N	S	N	S	N	S
Juscelino Kubitschek	BR, 1956-61	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
João Goulart	BR, 1961-64	S	S	S	N	N	S	S	S	S	S
Emilio Garrastazu Médici	BR, 1969-74	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Ernesto Geisel	BR, 1974-79	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Pedro Aguirre Cerda	CH, 1939-41	S	S	S	N	N	S	S	N	S	S
Juan Antonio Rios	CH, 1942-46	S	S	S	N	N	S	S	N	S	S
Gabriel González Videla	CH, 1947-52	S	S	S	N	S	S	N	S	S	S
Carlos Ibáñes del Campo (2º gov.)	CH, 1953-58	S	S	S	N	S	S	N	N	N	S
Eduardo Frei Montalva	CH, 1965-70	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Alfonso López Pumarejo (1º gov.)	CO, 1934-38	S	S	S	N	N	N	S	S	N	N
Alfonso López Pumarejo (2º gov.)	CO, 1942-45	S	S	S	N	N	S	N	S	N	S
Alberto Lleras Camargo	CO, 1958-62	S	S	S	N	N	S	N	N	S	S
Gustavo Rojas Pinilla	CO, 1953-57	S	S	S	N	N	S	N	N	S	S
Carlos Lleras Restrepo	CO, 1966-70	S	S	S	N	N	S	S	S	S	S
Lázaro Cárdenas del Rio	ME, 1934-40	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S
Manuel Ávila Camacho	ME, 1940-46	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S
Miguel Alemán Valdés	ME, 1946-52	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S
Adolfo Ruiz Cortines	ME, 1952-58	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S
Adolfo López Mateos	ME, 1958-64	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Óscar Benavides	PE, 1933-39	S	S	S	N	S	N	N	N	N	N
Fernando Belaúnde Terry	PE, 1963-68	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Manuel Odría	PE, 1948-56	S	S	S	N	S	N	N	N	N	S
Juan Velasco Alvarado	PE, 1968-75	S	S	S	N	N	S	S	S	N	S
Luis Batlle Berres	UR, 1947-51	S	S	S	N	S	S	N	S	S	N
Conselho Nacional de Governo (1)	UR, 1959-63	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Conselho Nacional de Governo (2)	UR, 1963-67	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Rómulo Betancourt	VE, 1959-64	S	S	S	N	S	N	S	S	N	N
Raúl Leoni	VE, 1964-69	S	S	S	N	S	N	S	S	N	N
Total de "SIM" (%)		100	100	100	0	62	79	44	41	65	71

Legenda: S= sim, N = não; 1 = projeto nacional; 2 = intervenção estatal; 3 = industrialização; 4 = socialismo; 5 = capital estrangeiro; 6 = burocracia; 7 = reforma agrária; 8 = redistribuição de renda; 9 = planejamento; 10 = banco de desenvolvimento.

Referências

AMSDEN, A . *The rise of 'the 'Rest':* challenges to the west from late-industrializing economies**.** New York: Oxford University Press, 2001.

ARAÚJO, E.; GALA, P. Regimes de crescimento econômico no Brasil: evidências empíricas e implicações de política. *Estudos avançados*, USP, p.26 (75), p. 41-56, 2012.

AREND, M.; FONSECA, P. C. D. (2012). Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. *Revista de Economia Política,* v. 32, n.1, p. 33-54, 2012.

AREND, M. *A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPD, 2013. Projeto/Pesquisa: Agenda Desenvolvimentista e sua Inserção Global.

BACHA, E.; BOLLE, M. B. *O futuro da indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BARBOSA, D. H. D. *Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903-1969).* São Paulo: Programa de Pós-Graduação em História Econômica, FFCL/USP, 2012. Tese de Doutorado.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BELLUZZO, L. G. Um novo estado desenvolvimentista? *Le Monde Diplomatique Brasil,* ano 3, n.27, p. 4-5, 2009.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro:* o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

______ . Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade.* Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: *Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina.* Santiago de Chile: RIL Editores, 2006.

BOIANOVSKY, M.; HOOVER, K. D. In the kingdom of solovia: the rise of growth economics at MIT (1956-1970). *Center for the History of Political Economy - CHOPE, Working Paper Series* 2013-04. Economic Research Initiatives at Duke (ERID).

BRESSER-PEREIRA, L. C. O empresário industrial e a Revolução Brasileira. *Revista de Administração de Empresas,* v.2, n.8, p. 11-27, jul.-set. 1963.

______ . *Desenvolvimento e crise no Brasil:* 1930-1967. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

______ . *Desenvolvimento e crise no Brasil,* 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional.* São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

______ . (org). *Doença holandesa e indústria.* Rio de Janeiro: FGV, 2010.

______ . A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos avançados.* São Paulo, USP, v. 26 n.75, p. 7-28, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 30, n. 4 p. 663-686. 2010.

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARDOSO, F. H. *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

CARNEIRO, R. *Impasses do desenvolvimento brasileiro*: a questão produtiva. Campinas, IE-UNICAMP, 2008. Texto para Discussão n.153.

______ . Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade.* Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *A hora da igualdade*: brechas por fechar, caminhos por abrir. Santiago do Chile: CEPAL, 2010.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico**.** *Estudos avançados*. São Paulo: USP. v. 26 , n.75, p. 77-90, 2012.

COLLIER, D.; MAHON, J. E. Jr. Conceptual "stretching" revisited: adapting categories in comparative analysis. *The American Political Science Review*, v. 87, n. 4, p. 845-855, dec. 1993.

COLLIER, D.; LEVITSKY, S. *Democracy "with adjectives":* conceptual innovation in comparative research**.** Kellog Institute, Working Paper n. 230, aug. 1996.

CONCEIÇÃO, O. Há compatibilidade entre a 'tecnologia social' de Nelson e a "causalidade vebleniana" de Hodgson? *Revista de economia política*. São Paulo: Editora 34, v. 32, n. 1, 2012.

COPI, I. *Introdução à Lógica.* São Paulo: Mestre Jou, 1978.

DIAZ, R. *Historia Económica de Uruguay*. Montevideo: Santillana, 2003.

DIAZ-ALEJANDRO, F. C. Southern cone stabilization programs. In: CLINE, W. e WEINTRAUB, S. (ed) *Economic Stabilization in Developing Countries.* Washington, D.C.: The Brooking Institution, 1981.

DORFMAN, A. *Cincuenta años de industrialización en la Argentina: 1930-1980.* Buenos Aires: Solar, 1983.

DRIVEN, M. El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad. Santiago do Chile: *Revista da CEPAL* n. 68, p. 171-186, 1999.

DULCI, O. S. João Pinheiro e as origens do desenvolvimentismo mineiro. In: GOMES. A. C. (org.) *Minas e os fundamentos do Brasil moderno*. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política.* São Paulo, v. 31, n. 1 (121), 2011.

EVANS, P. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change, In: HAGGART, S.; KAUFRNAN, R. (CDs.). *Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. *Brasil e Argentina:* um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. *Brazil before and after the crisis:* back development. In: SASE's 22nd Annual Conference, Philadelphia, USA. Anais to SASE's 22nd Annual Conference – CDm, 2010.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

______ . Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*. São Paulo: PUCSP, v. 15, n. 2(26), 2004.

______ . Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo.* Niterói: EdUFF, v. 14, n. 28, jan.-jun. 2010.

______ . O mito do populismo econômico de Vargas. *Revista de economia política.* São Paulo, n. 121, p.56-76, jan.-mar. 2011.

______ . A Revolução de 1930 e a economia brasileira. *Economia*. Brasília, ANPEC, v. 13, n. 3b. 2012.

FONSECA, P.; HAINES, A. Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 1043-1074, 2012.

FURTADO, C. [Carta]1970 [para] CAMPA, R. Desenvolvimentismo. (Arquivo pessoal da viúva do autor).

______ . *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

______ . *Formação econômica da América Latina.* 2 ed. Rio de Janeiro: Lia, 1970.

______ . *Formação econômica do Brasil.* Edição comemorativa: 50 anos. São Paulo:

Companhia das Letras, 2009.

______ . *Introdução ao desenvolvimento. Enfoque histórico-estrutural.* São Paulo: Paz e Terra, 2000.

______ . *Criatividade e dependência na civilização Industrial.* São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. n. 31, p. 5-30, 2012.

GURRIERI, A. *La obra de José Medina Echavarría. Sellección y estúdio preliminar*. Madri: Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), 1980.

HAINES, A. F. *El peronismo: un fenómeno argentino.* Una interpretación de la política económica argentina, 1946-1955**.** Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Economia/Universidade Federal do rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). Tese de Doutorado, 2007.

HERRLEIN Jr., R. *Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo*: um ensaio de economia política. Porto Alegre: DECON/FCE, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, n.1, 2011. Texto para Discussão.

______ . *Um roteiro para investigar o estado desenvolvimentista na história.* (mimeo), 2012.

JAGUARIBE, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político.* 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1972.

JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle***:** The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

KOSELLECK, R. *Futuro Passado*. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RJ, 2006.

LAUTERT, V. *A opção pelo crescimento acelerado:* uma interpretação da internacionalização da indústria brasileira nos anos 1950. Porto Alegre: PPGE/UFRGS 2012. Tese de Doutorado.

LESSA, C. *15 anos de política econômica.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

LÓPEZ, P.; ROUGIER, M. *Los bancos de desarrollo en América Latina en los años de la industrialización por sustitución de importaciones. Madrid:* Instituto de Estudios Latinoamericanos – IELAT -, Universidad de Alcalá. Documentos de Trabajo UC--CIFF-IELAT. n. 7, jun 2012.

LOUREIRO, F. P. Considerações sobre o conceito de populismo econômico: explicação ou distorção histórica? *Revista eletrônica boletim do tempo*. Rio de Janeiro, ano 4, n. 16, 2009.

LOVE, J. L.Theorizing underdevelopment: Latin America and Romania, 1860-1950. *Estudos avançados.* São Paulo: USP, v. 4, n. 8, 1990.

MALTA, M. (org.) *Ecos do desenvolvimento;* uma história do pensamento económico brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA/Centro Celso Furtado, 2012.

MARCONI, N ; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce - o caso brasileiro. *Economia e Sociedade,* Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 853-888, 2012.

MATUTE, A. *México em el siglo XIX, fuente y interpretaciones históricas*. México, UNAM, Lecturas Universitarias, n. 12, 1984.

MEDEIROS, C. A. The political economy of the rise and decline of developmental states". *Panoeconomicus*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, n. 1, p. 43-56, 2011.

MEDINA, E. J. Las condiciones sociales del desarrollo econômico. In: *Aspectos sociales del desarrollo econômico*. Santiago do Chile: ed. Andrés Bello, 1965.

MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio.* São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: Raízes Teóricas e Precisões Conceituais. *Revista de economia política*, São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 222-239, 2013.

MONTEIRO, S. M. M.; FONSECA, P. C. D. Credibility and populism: the economic policy of the Goulart administrations in Brazil. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 42, n.3, p.511-544, set. 2012.

MORAIS, L.; SAAD-Filho, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. *Revista de economia política*. São Paulo, v.31, n.4 (124), out.-dez. 2010.

NOVY, *A.* O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 36, n.4, p.121-128, 2009a

______ . Política e economia, outra vez articuladas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 3, n.27, p. 6-7, 2009b.

OREIRO, J; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 30. n. 2, 2010.

PALMA, J.G. Four sources of 'de-industrialisation' and a new concept of the 'Dutch-disease'. In: OCAMPO, J. A. (ed.). *Beyond Reforms:* Structural Dynamic and Macroeconomic Vulnerability. Palo Alto: Stanford University Press and the World Bank, 2005.

______ . Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms? *Cambridge Working Papers in Economics* (CWPE) n.1030, 2011.

______ . Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom? *Cambridge Working Paper in Economics* (CWPE) n.1248.

PAULA, J. A. *Raízes da modernidade em Minas Gerais.* Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

______ . Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. *Pesquisa & Debate.* São Paulo: PUCSP, v. 15, n. 2(26), 2004.

______ . *Adeus ao desenvolvimentismo*: a opção do Governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAULANI, L. The real meaning of the economic policy of Lula's Government. In: ARESTIS, P., SAAD-FILHO, A. (Editors). *Political Economy of Brazil: Recent Economic Performance.* Palgrave Macmillan, 2007.

______ . Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos avançados*. São Paulo: USP, v.27, n.77, p. 237-261, 2013.

PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en America Latina. Santiago do Chile: *Revista da CEPAL*. n.1, 1976.

PRADO Jr., C. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1969.

PREBISCH, R. El falso dilema entre desarrollo económico e estabilidad monearia. *Boletin Económico de America Latina*. CEPAL, v. 6, n. 1.

RAPOPORT, M. et al. *Historia económica, política y social de La Argentina (1880-2000)***.** Buenos Aires: Macchi, 2000.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROSTOW, W.W. The take-off into self-sustained growth. *Economic Journal*. v. 66, n.261, p. 25-48, 1956.

______ . *The stages of economic growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

ROUGIER, M. *La economia del peronismo*. Buenos Aires: Sudamerica, 2012.

ROUGIER, M.; ODISIO, J. Del dicho al hecho. El "modelo Integrado y aberto" de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la Segunda Posguerra. *América Latina en la historia econômica*, n. 37, 2012.

ROWTHORN, R. E.; WELLS, J. R. *De-industrialization and foreign trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. *Growth, trade and deindustrialization*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF) Staff Papers, v. 46, nº 1, 1999.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *American political science review***.** v. 64, p.1033-53, 1970.

______ . Guidelines for concept analysis. *In:* ______ . *Social science concepts:* a systematic analysis. Beverly Hills: Sage, 1984.

SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. *Estudos CEBRAP*, n. 3, p. 151-61, 1973.

SCHEJTMAN, A. El agro mexicano y sus intérpretes. *Revista Nexos.* México, n. 39, 1981.

______ . *Economía Campesina y Agricultura Empresarial*: tipología de productores del agro mexicano. Mexico: Siglo XXI Editores, 1982.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Introdução. In: *Novo-desenvolvimentismo:* **um** projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri-SP: Manoele e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SOLOW, R.M. A Contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics***,** v. 70, p. 65-94, 1956.

TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil***.** Campinas: Unicamp, 1986.

TERÁN, O. *Historia de las ideas em Argentina; dez lecciones iniciales, 1810-1980*. Buenos Aires: Siglo Vientiuno, 2012.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics***.** v. 33, n° 3, p. 433–466, 2009.

VARSAVSKY Largo plazo: um solo estilo? *El trimestre económico*. México: Fondo de cultura econômica, v. 38, n° 152, 1971.

WASSERMAN, C. *Palavra de presidente*. Porto Alegre: Ed. Universidade, 2002.

WEBER, M. *Economia e sociedade; fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WADE, R. *Governing the market***:** economic theory and the role of the government in East Asian industrialization**.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEYLAND, K. Clarifying a contested concept; populism in the study of Latin American Politics. *Comparative politics.* v. 34, n. 1p., 1-22, 2001.

WHELAN, J. R. *Desde las cinzas; vida, muerte y la transfiguración de la democracia en Chile, 1883-1988*. Santiago de Chile: Zig-Zag, 1993.

WOO-CUMINGS, M. *The developmental state***.** Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

ZEA, L. *El positivism en México:* nacimiento, apogeo y decadencia. Mexico: FCE, 1993.

O paradigma do Estado Desenvolvimentista e o "retorno" da Política Industrial[1]

André Moreira Cunha

1. Introdução

O presente capítulo trata do que se tem denominado de um "retorno" de políticas estatais mais ativas.[2] Argumenta-se que este é o resultado, principalmente, (I) da ascensão dos grandes países emergentes, especialmente a China; (II) da crise financeira global; e (III) da perda de credibilidade do modelo neoliberal. O marco referencial central é o assim-chamado paradigma do "Developmental State" ("Estado desenvolvimentista" ou PED, de agora em diante) associado aos trabalhos seminais de Johnson (1982), Amsden (1989), Wade (1990), Chang (1994), Evans (1995), dentre outros, com seus desdobramentos posteriores (Woo-Cumings, 1999; Chang, 2006; Wang, 2008; Wade, 2010). Em essência, o PED se refere ao conjunto de contribuições para a explicação do desenvolvimento asiático, particularmente do Japão e dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) de primeira geração – Taiwan, Coreia do Sul, Cingapura e Hong Kong – e que analisam o papel das políticas públicas voltadas à construção de novas estruturas produtivas

[1] Este trabalho foi realizado com apoio do IPEA no âmbito do projeto "A dimensão produtivo-tecnológica nas teorias do desenvolvimento econômico e suas decorrências normativas: em busca de fundamentos teóricos para as políticas industriais e de CT&I". Uma versão anterior foi publicada na revista Pesquisa & Debate, v. 23, p. 291-316, 2012.
[2] Sobre o conceito e escopo das políticas de apoio ao desenvolvimento, especialmente a política industrial, ver Chang (1994), Suzigan e Furtado (2006), Pack e Saggi (2006), Cepal (2007), Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009a e 2009b) e Peres e Primi (2009).

e capacidades tecnológicas. As pesquisas associadas ao PED têm enfatizado o estudo das políticas industriais, gerando a conclusão de que o Estado teria sido um ator central na conformação do assim chamado "milagre asiático". Essa tradição se afasta das explicações convencionais que explicam o sucesso asiático por meio das estratégias de extroversão comercial, com a adoção de políticas comerciais supostamente neutras e manutenção de um ambiente de estabilidade macroeconômica (Balassa, 1970, 1989; Little; Scitovsky; Scott, 1970; Krueger, 1974; World Bank, 1993).

Nossos argumentos estão estruturados da seguinte forma. A seção 2 trata da origem e evolução do PED. A seção 3 trata da importância de se manterem políticas ativas de desenvolvimento nos marcos das transformações estruturais da economia mundial neste início de século XXI. Seguem as considerações finais.

2. O paradigma do *developmental state*

A ideia de que o ativismo estatal está diretamente associado ao progresso econômico das nações remonta, pelo menos, ao período do mercantilismo (Reinert, 2007). O argumento da proteção da indústria infante de Alexander Hamilton e Friedrich List (1841) tornou-se popular em nações emergentes que procuravam reproduzir a trajetória britânica de revolução industrial (Chang, 2002). Da mesma forma, a noção de que o desenvolvimento econômico implica mudança qualitativa das estruturas produtivas, em que as inovações tecnológicas encontram um papel de centralidade, está fortemente assentada na obra de Schumpeter (1911, 1942) e encontra ecos na análise de Marx (1867).

Reinert (2007 e 2009) tem argumentado que, em uma perspectiva histórica, é possível constatar que as nações mais bem-sucedidas no processo de acumulação de poder econômico e político e que, adicionalmente, partiram de uma situação de atraso relativo frente aos líderes em cada momento, adotaram, inicialmente, a estratégia da "emulação". Isso implicava necessidade de uma atuação ativa do Estado. Uma vez alcançada a fronteira de eficiência técnica, era possível transitar para uma situação de predomínio das decisões descentralizadas nos termos tradicionais das vantagens comparativas ricardianas. Chang (2002) desenvolve argumento semelhante, ao demonstrar que as economias hoje avançadas lançaram

mão de políticas que poderiam ser denominadas de desenvolvimentistas, nos termos do PED, nos seus períodos de "arranque".

Entre os anos 1940 e 1950[3], a emergência do desenvolvimento econômico enquanto um campo autônomo de pesquisa introduziu elementos de racionalização da intervenção consciente do Estado na coordenação do processo, até então espontâneo, de industrialização nos países periféricos. Neste sentido, o PED, que nos termos definidos anteriormente ganha corpo intelectual a partir de meados dos anos 1980, não se constitui em experimento intelectual original. Pelo contrário, ele emana, converge e se interliga (Peres; Primi, 2009), com reflexões prévias sobre o desenvolvimento em geral, e sobre a possibilidade de países retardatários em criar condições para a superação do seu atraso relativo. Assim, para os teóricos do imediato pós-guerra era evidente que as falhas de mercado, estruturais nos países periféricos, justificariam a adoção de políticas ativas de apoio à industrialização. Esta, por sua vez, estaria na base da transformação da sociedade, do seu desenvolvimento.[4]

Na década de 1960, iniciou-se uma forte reação neoclássica à teoria do desenvolvimento.[5] Tendo como norte teórico os modelos de crescimento de Solow (1956) e Swan (1956), bem como a moderna teoria do equilíbrio geral[6], os economistas convencionais denunciavam que o protecionismo e o dirigismo estatal, nos marcos da industrialização substitutiva de importações, estariam gerando graves distorções de preços e, por decorrência, uma crescente ineficiência alocativa. Esta se manifestaria no viés antiexportação, na transferência de renda do Setor Primário para a indústria, na perda de dinamismo em termos de cresci-

---

[3] Krugman (1993) denominou tal período de *high development theory*, cujos pioneiros tiveram *insights* posteriormente incorporados na "nova geografia econômica", nos modelos de crescimento endógeno e na nova teoria do comércio. Autores como Prebisch, Furtado, Nurkse, Rosentein-Rodan, Hirschman, dentre outros, são os destaques do período.
[4] É interessante notar a observação recente de Chang (2009) para quem a noção de que o desenvolvimento está associado a uma mutação radical da base produtiva da sociedade rumo à estruturação de atividades mais complexas teria desaparecido do discurso oficial. Vale dizer, não haveria mais a essência do que os pioneiros do pós-guerra entendiam como sendo desenvolvimento. Observação semelhante pode ser encontrada em Rodrik (2006).
[5] No plano teórico, ver a coletânea organizada por Bhagwati (1969). Para uma *survey* da literatura teórica e empírica, ver Balassa (1989).
[6] Ver Chang (2006), Peres e Primi (2009).

mento, no baixo desenvolvimento do mercado de capitais, nas recorrentes crises de balanço de pagamentos, na elevada inflação e no predomínio de comportamentos *rent-seeking*[7] (Krueger, 1974; Noland; PACK, 2003). O esforço de comprovação empírica destes problemas levou à constatação de que países que perseguiam políticas comerciais tidas como neutras, políticas cambiais e monetárias realistas, seriam capazes de reduzir as distorções de preços e acelerar o desenvolvimento.[8]

A partir dos anos 1970, este debate esteve centrado no desempenho das economias asiáticas de industrialização recente. Assim, enquanto parte da periferia, especialmente a América Latina, teria reafirmado sua opção pela estratégia introvertida, os países asiáticos teriam perseguido um conjunto distinto de políticas. Como resultado, houve um descolamento nas trajetórias comparadas das duas regiões. Os asiáticos recobraram-se rapidamente dos choques externos do período – os aumentos no preço do petróleo, o choque de juros e a crise da dívida

---

[7] Na perspectiva estruturalista, tanto os problemas de inflação quanto de balanço de pagamentos seriam uma decorrência dos desequilíbrios estruturais das economias periféricas, agravados pelo crescimento acelerado: o menor dinamismo do setor agrícola em um contexto de forte urbanização, a escassez de dólares – agravada pela reação do Banco Mundial e FMI, contrários ao intervencionismo "inflacionário" que, na sua opinião, geraria os desequilíbrios interno e externo – as descontinuidades setoriais decorrentes dos *big pushes* etc. Por outro lado, como argumentado anteriormente, o pessimismo exportador não era gratuito; bem como o otimismo intervencionista. Ainda assim, é importante lembrar que os economistas neoclássicos não detêm o monopólio da crítica às ineficiências geradas pelo processo de substituição de importações. Já nos anos 1960 os relatórios anuais da CEPAL apontavam para a necessidade de reverter o viés antiexportação.

[8] Balassa (1970) compara o desempenho de um conjunto de economias "semi-industrializadas", encontrando um desempenho superior nas que seguiam uma estratégia de extroversão (Dinamarca e Noruega), em relação às de estratégia introvertida (Argentina e Chile) e às economias socialistas (Hungria e Checoslováquia). Desempenho manifesto em termos de crescimento do produto, eficiência dos investimentos e acesso à poupança externa, devido a um maior dinamismo exportador. Dinamarca e Noruega teriam eliminado as restrições quantitativas às importações, reduzido suas tarifas alfandegárias a níveis inferiores à média dos países desenvolvidos, bem como adotado políticas cambiais realistas e de juros reais positivos. No trabalho clássico de Little *et al* (1970) estuda-se o desempenho comparativo de Argentina, Brasil, México, Índia, Paquistão, Filipinas e Taiwan. Da mesma forma que Balassa (1970), faz-se a crítica às distorções geradas pela industrialização substitutiva de importações. Além disso, procura-se associar as reformas realizadas nos anos 1960 em alguns dos países, no sentido de reduzir o viés antiexportação, aos níveis mais elevados de crescimento e bem estar (melhor distribuição de renda).

do início dos anos 1980 – e consolidaram um processo sustentado de crescimento com estabilidade. Alguns países latinos mantiveram certo fôlego na década de 1970, mas adentraram os anos 1980 com reduzido crescimento e forte instabilidade.

Tomando por referência o debate em torno do "milagre asiático", é possível identificar ondas de interpretações entre os economistas de formação neoclássica, muitos deles vinculados a instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Nesta perspectiva, o desempenho superior das economias asiáticas passou a servir de base para a afirmação de que um conjunto de políticas específicas seria mais adequado para garantir crescimento com estabilidade para aqueles países em desenvolvimento desejosos de replicar o sucesso asiático. Em essência, tratava-se de delimitar a ação estatal, combinada a certo regime ou estratégia comercial, em que caberia ao Estado (I) definir o arcabouço institucional de referência para as decisões privadas, ou seja, garantir o direito de propriedade e, assim, de transferência dos ativos (físicos, financeiros e intelectuais); (II) estabelecer informações e regulação dos padrões de ampla utilização (pesos, medidas, normas de segurança no trabalho, etc.); (III) através da política fiscal e monetária, garantir a estabilidade macroeconômica; e (IV) através do regime comercial aproximar os preços internos dos externos, estabelecendo critérios mais rígidos de eficiência para as decisões de alocação. Em alguns casos, ao se assumir a existência de falhas de mercado, admitia-se a provisão de bens, serviços e infraestrutura (Little *et al*, 1970; World Bank, 1987, 1993; Balassa, 1989; Pack, 1988).

As tabelas e gráficos em Anexo permitem delinear o contexto e a evolução desse debate. Os países asiáticos[9] passaram a descolar das demais regiões periféricas em termos de crescimento, participação na

[9] Não é trivial delimitar este grupo de países, normalmente agrupados em um conjunto denominado de "Leste Asiático" (Wang, 2008). A primeira geração de debates se centrou na análise do Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong, localizados geograficamente no nordeste da Ásia. Os quatro últimos passaram a ser denominados de "Tigres Asiáticos" ou NICs Asiáticos (Newly Industrialized Countries). A partir de meados dos anos 1980, o "Leste" foi ampliado, incorporando países do sudeste daquela região, tais como Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas, também chamados de "Tigrinhos" ou NICs Asiáticos de segunda geração. Eventualmente, a China passou a configurar neste universo. Há amplas diferenças culturais, de regimes políticos, de etnias e ocupação de espaços geográficos ao longo da história por parte destas nações, de modo que os

renda e nas exportações mundiais, bem como de estruturação de bases produtivas mais diversificadas e complexas do que as verificadas em outras regiões. E esse processo se deu com aqueles países partindo de uma base de desenvolvimento econômico e social inferior à verificada na América Latina em geral e, mesmo, àquela encontrada em muitos países africanos (Chang, 2006).

A Tabela 1 mostra que, em 2009, os países em desenvolvimento da Ásia e os assim chamados NICs (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Honk Kong) representavam 54% da população mundial, 26% da renda e 24% das exportações. Ao se incluir o Japão, o peso econômico regional chegaria a cerca de 1/3 dos totais mundiais. O dinamismo asiático no período da globalização inaugurada no último quartel do século XX pode se expressar da seguinte forma: se, em 1980, a América Latina representava 10% do PIB mundial medido em paridade, poder de compra, a Ásia em desenvolvimento acrescida de seus NICs atingia 9%. Três décadas depois, a América Latina detinha 8,5% do PIB global, ao passo que a Ásia chegava a deter 26%. Enquanto os países asiáticos cresciam a taxas médias de 7% ao ano, os países latino-americanos e africanos experimentavam ritmos bastante inferiores, entre 2% e 3%.

Os Gráficos 1 e 2 contam a mesma história, com as principais economias latino-americanas estagnadas com uma participação na renda mundial oscilando em torno de 5,5% no período 1960-2008, ao passo que as economias asiáticas partem de um nível de participação equivalente para algo duas vezes superior, dependendo da inclusão ou não do Japão. A Tabela 2 mostra que, enquanto o conjunto dos países em desenvolvimento passa a ter uma menor participação nos estoques mundiais de investimento direto estrangeiro, os asiáticos mais do que dobram seu espaço entre os anos de 1980 e 2009. O Gráfico 3 sugere que, até meados dos anos 1970, as principais economias em desenvolvimento da Ásia e da América Latina detinham participações semelhan-

---

estudos sobre o desenvolvimento da Ásia sempre iniciam delimitando o subconjunto de países que serão tratados. Aqui, a ênfase também recairá sobre Japão e os NICs de primeira e segunda gerações, aí incluindo a China. Todavia, as bases estatísticas do Banco Mundial, FMI, Unctad, etc. fazem agregações mais amplas ou mesmo mais restritas, de modo que cada gráfico ou tabela do Anexo estará referido a uma daquelas fontes e, portanto, o leitor deverá, eventualmente, consultar aquelas bases para ter uma noção mais precisa dos países envolvidos.

tes nas exportações mundiais. Todavia, enquanto as economias asiáticas quadruplicaram seu *market-share*, as economias latino-americanas permaneceram praticamente na mesma situação.

Cabe ressaltar que este crescimento veio acompanhado de profundas mudanças estruturais (Tabelas 3 e 4). Verificaram-se intensa urbanização, perda relativa de importância da agricultura na geração da renda e forte elevação da participação do comércio exterior no PIB. Em nenhuma outra região do mundo, as exportações de bens e serviços ampliaram-se de um modo tão veloz. Ademais, a estrutura das exportações, refletindo a profunda transformação na base produtivas daquelas economias, passou a se caracterizar pelo predomínio de manufaturas de maior conteúdo tecnológico (Gráficos 4 e 7). A comparação entre Ásia e América Latina evidencia as dificuldades das economias dos países latino-americanos em manter estruturas produtivas e de comércio exterior mais densas e sofisticadas. A partir dos anos 1980, os países asiáticos ampliam sua internacionalização, mantendo níveis elevados de participação da indústria no PIB, ao passo que os latino-americanos assistem a uma queda importante na participação da indústria na renda. Isto se dá em um contexto de redução dos níveis de formação bruta de capital na América Latina, para valores médios abaixo de 20% do PIB, enquanto na Ásia as economias mais dinâmicas mantiveram investimentos próximos a 30% do PIB[10] pode ser visto na Tabela 3 (Palma, 2004; Cepal, 2007; Carneiro, 2007). Não à toa, a perda de dinamismo da indústria está associada a um período de retração no crescimento da renda.

O Gráfico 5 ilustra os efeitos do padrão diferenciado de crescimento sobre a renda por habitante das principais economias das duas regiões. Percebe-se que, até a crise da dívida externa, no começo dos anos 1980, as principais economias latino-americanas vinham em um processo de redução do *gap* de renda *per capita* frente aos EUA, em um ritmo tão intenso quanto o verificado na Ásia. A partir de então, há uma nítida divergência de desempenhos, com as principais nações asiáticas mantendo sua tendência de convergência e com os países latino-americanos estagnados ou retrocedendo, à exceção do Chile. Esse fato vai ao encontro das considerações de Rodrik (2006), à medida

[10] Depois da crise financeira de 1997 e 1998, houve um declínio nos investimentos, especialmente nos países da ASEAN.

que, para este autor, há evidências empíricas robustas que sugerem a existência de uma correlação forte entre a aceleração do crescimento e a existência de estruturas produtivas diversificadas e com elevada participação da indústria de transformação. Aparentemente, as economias asiáticas lograram manter uma base produtiva industrial densa e diversificada, com impactos diretos sobre as respectivas pautas de exportações, com a presença crescente das manufaturas intensivas em tecnologia.

Os países asiáticos mais dinâmicos também se destacam na tentativa de manter um padrão de desenvolvimento cada vez mais alicerçado em setores portadores das inovações tecnológicas e que têm transformando a base produtiva e os padrões de consumo nas últimas três décadas. O Gráfico 6 mostra que países como Coreia do Sul, Cingapura e Japão estão entre os que mais investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D). A Coreia do Sul merece uma menção especial, à medida que seu esforço para alcançar as nações que determinam as fronteiras tecnoprodutivas se traduz em um gasto em P&D que, na média do período 2001-2007, ficou abaixo apenas da Suécia, Finlândia, Japão e Suíça. E isso se deu a despeito de sua renda *per capita* equivaler a algo entre 50% e 60% da renda *per capita* das nações mais ricas. A China também vem realizando um avanço nesta área. Entre 1996 e 2000, seus gastos em P&D foram, em média, de 0,7% do PIB. Entre 2001 e 2007, tais investimentos alcançaram 1,3% do PIB. Para se colocar em perspectiva, os gastos do Brasil foram, nestes dois momentos, de 0,8% e 0,9% do PIB. A despeito de despontar como um líder regional em investimentos em P&D, o Brasil segue muito atrás das economias asiáticas mais dinâmicas.

Os asiáticos lideram os investimentos em tecnologias de informação, equipamentos e *softwares* (Gráfico 8), em infraestrutura para dar sustentação a esses setores (Gráfico 9) e em termos de manutenção de um ambiente de negócios favorável às empresas. Tais aspectos merecem ser explorados mais adiante, à medida que políticas industriais voltadas para o fortalecimento e diversificação produtiva no século XXI devem estar sintonizadas com a necessidade de ampliar a capacidade dos empreendedores locais em avançar nas fronteiras tecnológicas abertas nos mais diversos setores, do agronegócio às tecnologias de informação. Esse é um ponto de convergência entre visões distintas, como as de Jomo (2005), Unctad (2006), Chang (2009, 2010), Peres e Primi (2009), Rodrik (2004, 2006, 2009), Cimoli, Dosi e Stiglitz

(2009a, 2009b), dentre outros, mais próximas à tradição do PED, e as de Canuto, Dutz e Reis (2010), Lin (2010) e Lin e Monga (2010) que refletem a perspectiva do Banco Mundial e do *mainstream* da Economia, geralmente avesso às políticas mais ativas.

Também é importante lembrar que, no caso asiático, o crescimento esteve associado a uma sensível ampliação na qualidade de vida da população em geral, expressa em indicadores como o aumento do consumo *per capita*, do acesso à água tratada, da escolaridade, a redução da mortalidade infantil etc.[11] Variável síntese deste processo é o indicador de desenvolvimento produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano, reportado na Tabela 5, em Anexo. Por fim, cabe salientar que, em comparação com outros países de desenvolvimento tardio, é possível verificar que, na Ásia, os níveis de inflação e os resultados fiscais foram relativamente mais favoráveis. Todavia, esses países não ficaram imunes às crises internacionais dos anos 1970, 1980 e 1990, e alguns conviveram com elevados déficits externos e eventuais surtos inflacionários. Em geral, os principais indicadores macroeconômicos sinalizam o fato de que as economias mais avançadas da região, como Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura, tenderam a ter um desempenho mais favorável do que os países relativamente menos desenvolvidos, tais como aqueles que compõem a ASEAN.[12] Estes, por sua vez, mantiveram um comportamento mais próximo ao dos países latino-americanos (World Bank, 1993, 2005; Birsdall; Jaspersen, 1997; Jomo, 2005; Singh, 2009).

Assim, a reafirmação do sucesso asiático tem estado no centro dos debates em torno das estratégias de desenvolvimento, com o paradigma do Estado Desenvolvimentista emergindo, originalmente, como uma tentativa de explicar a singularidade japonesa (Johnson, 1982) sendo, posteriormente, estendido para outros casos de sucesso, como Coreia

[11] Optou-se por evitar aqui uma exposição exaustiva dos dados. Os Relatórios Anuais do Banco Mundial (*World Development Indicators, World Development Reports*) e da ONU (UNDP *Human Development Reports*) mostram que os países asiáticos vêm apresentando, ao longo das últimas décadas, melhorias significativas em virtualmente todos os indicadores de desenvolvimento humano, em um ritmo superior ao conjunto dos países em desenvolvimento. Detalhes em World Bank (1993, 2008) e Chang (2006).

[12] Association of South-East Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático): Indonésia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Cingapura, Laos, Brunei, Camboja, Vietnã e Miamar.

do Sul, Taiwan e Cingapura (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1993, 2006). Para Johnson (1982, 1987, 1999) é importante identificar o "Estado desenvolvimentista" como aquele que, por meio de um processo sistemático de intervenções no sistema econômico, coloca o desenvolvimento econômico como prioridade. Tal Estado seria uma terceira via entre o planejamento central no estilo soviético e o menor nível de ativismo estatal do modelo anglo-saxônico, centrado nas decisões privadas. A racionalidade do planejamento indicativo do Estado associados a um setor privado forte teria garantido as condições para que o Japão recuperasse seu poder relativo frente ao mundo ocidental. Determinantes dessa natureza, como "segurança nacional", "construção da nação", busca de "autonomia" e "independência" aparecem nos estudos específicos dos outros países asiáticos (Woo-Cumings, 1999; Chang, 2006; Wang, 2008).

3. O paradigma do *developmental state* no século XXI

A avaliação da experiência asiática à luz do PED nos conduz à percepção de que não existe um único modelo de industrialização bem-sucedida. Se a orientação exportadora, os investimentos em qualificação do capital humano e a intervenção do Estado são pontos em comum, o contexto histórico e os objetivos industriais – e, com isso, os instrumentos utilizados – foram distintos. Os diferentes objetivos de cada país, especialmente no que se refere ao aprofundamento da industrialização, teriam implicado posições distintas frente ao investimento direto externo (IDE). Cingapura, por exemplo, seria mais liberal neste aspecto, tendo montado seu *drive* exportador com base nas empresas transnacionais. Isso teria implicado um menor esforço tecnológico local. Já Coreia e Taiwan teriam tido o comportamento inverso. Incentivaram o desenvolvimento tecnológico local, a cargo de empresas nacionais – grandes conglomerados na Coreia, pequenas e médias empresas e estatais em Taiwan. Isto restringiu a participação das empresas transnacionais. A experiência de Hong Kong seria mais próxima ao comportamento imaginado pelo paradigma neoclássico, com uma menor seletividade nas políticas, posto que o aprofundamento na industrialização não se mostrou fundamental em sua dinâmica de modernização. Já países como Malásia e Tailândia, com maior ênfase, e Filipinas e Indonésia (Jomo, 2001, 2005) se utilizaram de estratégias

mais próximas às verificadas em outras economias retardatárias, particularmente na América Latina e Leste Europeu, estruturando sua base produtiva industrial com forte presença de IDE (Tabela 2, em anexo).

Como síntese do debate que antecedeu a crise financeira de 1997-1998, é importante enfatizar que o estudo clássico do Banco Mundial sobre o "milagre asiático" (World Bank, 1993) não deixou de ser um avanço. O Banco Mundial não negaria mais as evidências de que as políticas intervencionistas tiveram uma presença marcante na trajetória de crescimento das principais economias asiáticas. O debate deslocou-se nitidamente para a questão de quais políticas são mais eficientes, ao espírito recentemente proposto por Rodrik (2009). Verificou-se alguma convergência no que se refere às preocupações quanto aos efeitos adversos de políticas de estímulo a setores específicos sem a exigência de contrapartidas em termos de desempenho exportador e/ou tecnológico. Isso implicaria necessidade de que as políticas seletivas devem ser articuladas, de modo a não só coordenar os investimentos, mas, também, garantir sua eficiência.[13] Para os adeptos do PED, a proteção seletiva se justifica e é necessária em certos casos. Ela deve ser (I) limitada no tempo, associada a um monitoramento efetivo e eficaz com a imposição de requerimentos de desempenho; (II) acompanhada do incentivo à concorrência, especialmente nos mercados externos – o mercado interno protegido pode, em um dado momento, ser uma forma de garantir escalas de produção; e (III) atenta ao desenvolvimento da capacitação tecnológica e organizacional endógena, lembrando-se que o ambiente em que a firma interage apresenta múltiplas dimensões e que, assim, não bastaria a proteção dos mercados de bens finais para garantir sua capacitação – ter-se-ia de considerar os mercados de fatores, os mercados financeiros, tecnológicos, a infraestrutura etc.

A literatura do PED tem enfatizado o estudo detalhado das experiências nacionais de desenvolvimento.[14] Comparações entre países e regiões

[13] Essa ressalva do autor também está presente no estudo do Banco Mundial (World Bank, 1993) e na maioria dos intérpretes heterodoxos da experiência asiática.

[14] É importante registrar que a literatura crítica, particularmente nas vertentes da teoria da dependência, já havia alertado para as dificuldades (senão da impossibilidade) dos Estados Nacionais da América Latina liderarem projetos desenvolvimentistas com maiores graus de autonomia frente aos interesses das elites tradicionais e dos poderes forâneos. Santos (2000) resgata as origens e desdobramentos da teoria da dependência. Tavares (1986) analisa o caso brasileiro.

que apresentaram, ao longo do tempo, desempenhos cada vez mais divergentes, como no caso de Ásia e da América Latina, conduzem ao questionamento sobre as razões que levaram a resultados tão distintos diante da utilização de incentivos semelhantes. Vale dizer, nas principais economias destas duas regiões, as políticas desenvolvimentistas envolveram a criação de quase-rendas que foram apropriadas por empresas privadas e/ou estatais com o intuito de promover novos setores produtivos ou modernizar a estrutura produtiva preexistente. Tais quase-rendas nasceram da proteção ao mercado interno, de incentivos fiscais, creditícios, cambiais etc. Enquanto nas economias mais bem-sucedidas da Ásia os incentivos vieram acompanhados de mecanismos que impunham o disciplinamento no uso das quase-rendas, de modo a garantir o aprimoramento das capacidades produtivas em nível microeconômico, na América Latina "as empresas receberam incentivos consideráveis, mas se defrontaram com pouca disciplina." (Di Maio, 2009 p. 21, tradução do autor).[15]

O período de ampliação na divergência de desempenho entre as economias periféricas coincidiu com mudanças estruturais profundas na economia e na política. Houve, por um lado, aprofundamento da interpenetração dos mercados nacionais no âmbito da globalização nos marcos da introdução de novas tecnologias que revolucionaram os padrões de produção e consumo. Por outro, o retorno do liberalismo, a crise do Estado de Bem-Estar e dos regimes de planejamento central e a disseminação de acordos de comércio e investimento de caráter multilateral, no âmbito do GATT-OMC, regional e bilateral implicaram redução no escopo da capacidade dos Estados nacionais adotarem políticas desen-

[15] "*But still, why (apparently) similar industrial policies produced so different results in the East Asian Tigers and Latin America? It is by now a shared view that the recipe of the success of the East Asian Tigers has been the effective combination of incentives with discipline … The former were provided through subsides and protection, while the latter was obtained through direct government control and the use of export performance as a selection and monitoring device for both the entrepreneurs and the bureaucrats. The failure of the Latin American experience lies precisely in the lack of the joint presence of these two elements. Indeed, during the ISI period Latin American firms received considerable incentives, but faced very little discipline. The mistake has been to ignore efficiency considerations and to assume away capability problems. The idea was actually that the necessary capabilities were already available within the country, or, in case of necessity, they would be created automatically and without extra cost …*" (Di Maio, 2009 p. 21)

volvimentistas nos moldes previamente mencionados (Rodrik, 2004; UNCTAD, 2006; Cepal, 2007; Di Maio, 2009; Peres e Primi, 2009).

Assim, por exemplo, mecanismos de estímulo à produção doméstica, mesmo que voltada para a exportação, foram banidos ou têm o uso muito restrito pelas regras da OMC. Com exceção de países de baixa renda, os subsídios à exportação foram proibidos, bem como as exigências de conteúdo local ou restrições quantitativas às importações. No passado, tais medidas eram utilizadas para atrair empresas transnacionais e/ou criar espaços para a proteção da indústria infante. A possibilidade de fazer engenharia reversa foi severamente limitada por efeito Acordo TRIPS.[16] Todavia, há espaço para incentivos nos casos de políticas voltadas para o desenvolvimento de novas tecnologias (P&D, incentivos para empresas se instalarem em parques tecnológicos etc.), para o desenvolvimento regional e para atividades que promovam sustentabilidade ambiental. A segurança nacional também pode ser invocada para a criação de excepcionalidades que legitimem políticas seletivas. Medidas de salvaguarda podem ser utilizadas em casos especiais, nos quais a elevação das importações implique desestabilização do balanço de pagamentos[17] ou possibilidade de desestruturação grave de um setor produtivo.[18]

O neoliberalismo e a globalização conformaram um ambiente internacional em que caíram barreiras comerciais tarifárias e custos de transação associados ao transporte e às comunicações. Todavia, isso não se traduziu em um quadro de livre comércio aos moldes de um livro-texto. Não são os mercados atomizados que comandam os fluxos de comércio e de investimentos, mas sim as empresas multinacionais, com suas cadeias hierarquizadas de valor (Jomo, 2005; Haque, 2006; Chang, 2006).[19] Estas se localizam, predominantemente, nas economias industrializadas e dominam os processos de conformação e disse-

[16] O Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio). Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#nAgreement >. Acesso em: set. 2010.

[17] Conforme os artigos XII e XVIII do Acordo GATT-OMC Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/09-bops_e.htm#fntext3>. Acesso em: set. 2010.

[18] Conforme o artigo XIX do Acordo Geral GATT-OMC Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#lAgreement>. Acesso em: set. 2010.

[19] Estes autores citam estimativas que tais empresas controlam cerca de 2/3 das exportações mundiais.

minação das novas tecnologias, incorporadas em produtos, processos de produção e comercialização e ativos intangíveis, como as marcas e patentes. Os governos nacionais das economias industrializadas não se furtam a apoiar os interesses globais de suas empresas, ao passo que os países periféricos buscam capturar parcelas dessas cadeias de produção. Isto implica que é a "estratégia" (de grandes empresas e governos), e não os mercados concorrenciais, que molda as forças econômicas internacionais (Reinert, 2007, 2009). Os governos não abrem mão de suas estratégias desenvolvimentistas, que devem ser adaptadas com o passar do tempo (UNCTAD, 2006; Peres; Primi, 2009).

Esta constatação é corrente entre os autores alinhados à tradição do PED e ganha reforço quando admitida por analistas e instituições multilaterais usualmente mais avessas ao ativismo estatal (Canuto; Giugale, 2010; Lin, 2010; Lin; Monga, 2010; World Bank, 2010). Canuto, Dutz e Reis (2010) e World Bank (2010) sugerem que as políticas de inovação tecnológica devem estar no centro das estratégias de desenvolvimento das economias periféricas. Eles partem da constatação de que há tendências recentes de transformação da economia mundial que estão criando espaços para que os países em desenvolvimento possam reduzir sua defasagem relativa em termos de inovação e de produtividade. Assim, a decomposição da produção nas cadeias hierarquizadas de valor e a disseminação das tecnologias de informação, aliadas ao dinamismo de crescimento dos países emergentes e maior comércio Sul-Sul[20] criam mais oportunidades para que as empresas localizadas no mundo em desenvolvimento possam inovar, adaptando e criando novas tecnologias a partir de suas especificidades[21] e, com isso, ampliando suas

---

[20] Canuto, Dutz e Reis (2010) informam que 39% do total comercializado por países de renda baixa e média se direcionam para seus pares.

[21] "*The recent growth of developing economies is associated with a long-term trend rather than with cyclical fluctuations, suggesting a sustainable process … An implication of this trend is that selected enterprises have started new and disruptive forms of innovation in low-income economies … This new approach to innovation, also called "frugal," "constraint-based," or "reverse" innovation* (*The Economist* 2010), *is premised on the reality of growing technological capabilities in a number of developing economies, in the significant incentives provided by large and rapidly growing (albeit low-income) local consumer markets, and in low labor costs. The continued growth in emerging economies has opened the opportunity for developing countries to "piggyfrog", a combination of piggybacking on foreign technolo-*

possibilidades de inserção em mercados cada vez mais competitivos e globalizados. Para além do esforço de "estar na fronteira", os países periféricos devem apostar na redução das diferenças e, portanto, na exploração dos ganhos potenciais de produtividade.[22]

A agenda de políticas que emerge desta perspectiva é, em linhas gerais, um desdobramento das abordagens anteriores do Banco Mundial. As intervenções são do tipo horizontal, envolvendo (I) a criação de incentivos para um "empreendedorismo produtivo", vale dizer proteção às rendas geradas pela iniciativa inovadora e à propriedade, associadas às pressões competitivas que minimizem "desvio das ações inovadoras"; (II) o desenvolvimento de novas habilidades por meio da formação de recursos humanos, apoio ao P&D, estreitamento das relações entre empresas e universidades, programas de bolsas de estudos no exterior etc.; (III) a manutenção de um fluxo aberto de informações, enfatizando a abertura comercial, a atração de investimento direto estrangeiro, estímulos para que as empresas multinacionais gerem efeitos de transbordamento pelo treinamento de trabalhadores e gestores locais, ampliação do acesso às novas tecnologias de informação, particularmente a internet etc.; e (IV) o provimento de financiamento por meio de instituições privadas e públicas (Canuto; Dutz; Reis, 2010). O Banco Mundial tem defendido a importância das economias em desenvolvimento se apropriarem de inovações criadas nas economias centrais, garantindo sua adaptação e difusão por meio de um amplo leque de intervenções do tipo horizontal (World Bank, 2010).

Cabe observar que o foco na inovação tecnológica tem sido defendido por autores mais próximos à tradição do PED, tais como Chang

---

gies by imitating them combined with leapfrogging by adapting these technologies through lower-cost solutions. Examples include Tata Motors' US$2,200 Nano car aimed at India's lower-middle class, with low-cost engineering adaptations such as one windshield wiper, tubeless tires, and a two-cyliner engine with top speed of 65 miles per hour (105 kilometers per hour), and Tata Consulting Services' US$24 Swach (Hindi for "clean") water filter targeted at rural households with no electricity or running water, with adaptations such as use of one of the country's most common waste products, ash from rice milling, to filter out bacteria". (Canuto; Dutz; Reis 2010 p.57).

[22] "*The main message is that developing countries should prioritize diffusion, technological learning, and the adaptation of more efficient existing technologies for productivity upgrading and for the sustainable generation of more and better jobs*." (Canuto; Dutz; Reis 2010 p. 53).

(1994, 2006), Suzigan e Furtado (2006), Cepal (2007), Unctad (2006), Cimoli, Dosi e Stiglitz (2009a, 2009b), Peres e Primi (2009), dentre outros. Com isso as sugestões de Canuto, Dutz e Reis (2010), consubstanciadas nas análises de Noland e Pack (2003), Pack e Saggi (2006), Canuto e Giugale (2010), Lin (2010), Lin e Monga (2010) e World Bank (2010), poderiam muito bem compor um cardápio de intervenções políticas ao espírito do PED. Ainda assim, conforme Chang (1994, 2006, 2009) tem destacado, a existência de seletividade (escolha de setores e/ou empresas) está na essência das políticas industriais e de inovação, o que conduz a níveis mais elevados de ativismo estatal do que os supostos pelas visões convencionais. Se a visão convencional atual admite a importância das inovações tecnológicas[23] e das políticas públicas[24], ela segue rejeitando a seletividade.[25]

A importância da política industrial se reafirma a partir das evidências apontadas por Rodrik (2006). Seus fatos estilizados, baseados em evidências produzidas pela recente literatura empírica sobre os determinantes do crescimento, sugerem que: 1) o crescimento econômico está fortemente correlacionado com a diversificação das atividades produtivas e não com a especialização, conforme sugerido pelos modelos clássico e neoclássico de comércio internacional; 2) países que crescem mais rápido possuem setores industriais maiores como proporção da renda; 3) a aceleração no ritmo de crescimento se dá, com maior intensidade, em países que estão mudando suas estruturas produtivas em direção a setores mais complexos, particularmente a indústria de transformação e, também, ampliando o grau de sofisticação de suas exportações. Portanto, políticas desenvolvimentistas focadas na modernização e na diversificação do Setor Produtivo Industrial ganham maior relevância, o que garante a contemporaneidade das reflexões tributárias do PED.

---

[23] "*The rationale for innovation policies is that they aim to boost technological change, which is considered the basic factor of economic growth, social development and environmental adaptation.*" (World Bank, 2010 p.18)

[24] "*Governments have traditionally played an important role promoting technology, sometimes by directly supporting the development of technologies (in space, defense, and the like) or more indirectly by creating a climate favorable to innovation through various incentives or laws.*" (World Bank, 2010 p. 7)

[25] "*The goal is not pick winners but to create a dynamic and receptive climate in which innovative initiatives in specific industries can be articulated and implemented.*" (World Bank, 2010 p. 18)

A relevância da criação de novas tecnologias e sua difusão como forma de gerar ganhos de produtividade e, com isso, crescimento da renda, se soma aos desafios das transformações do meio ambiente e da ascensão das economias emergentes. A crise financeira global tem recolocado no centro do debate e das ações de política econômica o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Já é possível identificar o que pode ser a emergência de uma nova rodada de disputas entre as interpretações convencionais e heterodoxas. Os recentes trabalhos do Banco Mundial, mencionados anteriormente, representam um avanço sobre a agenda do Consenso de Washington, ainda que se limitem à defesa de políticas com recortes horizontais e de adaptação e disseminação entre os países em desenvolvimento das inovações tecnológicas geradas no centro capitalista. Mesmo reconhecendo que as regras da OMC são um empecilho para a "ascensão do resto", algo que vem sendo observado há muito tempo pelos autores do PED (Amsden, 2001, 2007; Reinert, 2007; Chang, 2002, 2007), o Banco Mundial reitera que os países devem evitar políticas de "escolha de vencedores", quer sejam setores ou empresas específicas (World Bank, 2010). Com este mesmo espírito, a Revista *The Economist* (2010) percebe que as pressões depressivas sobre a economia real do período pós-crise têm levado ao que considera um retorno da política industrial. Esta é resumida como sendo fruto de *lobbies* protecionistas setoriais que, inevitavelmente, conduzirão ao desperdício de recursos públicos.

Rodrik (2010) e Wade (2010) vislumbram neste cenário a possibilidade de se recolocar a discussão sobre a política industrial em torno da sua qualidade e efetividade. Desde logo, este e outros autores mais próximos à tradição do PED vêm argumentando que, a despeito do Consenso de Washington e, com isso, da retórica contrária às políticas de desenvolvimento mais pró-ativas, vários governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento não abriram mão de suas estratégias nacionais. Se tomarmos o exemplo das economias asiáticas, a busca de projetar novos setores e modernizar os já existentes jamais saiu da agenda. A Coreia do Sul, com seu "Ministério da Economia do Conhecimento" aposta em novas tecnologias em setores estratégicos[26] – energias limpas, tecnologias

[26] "*A knowledge economy embeds traditional goods and services with a premium derived from greater levels of research and innovation intelligence. Korea is turning its focus to accentuate the production of these globally-competitive, value-added goods and services. Dif-*

de informação, robótica, nanotecnologia etc. – capazes de garantir a competitividade de seus produtos e serviços. As políticas comercial, industrial e energética envolvem ações tanto horizontais, quanto verticais e de "fronteira". De forma semelhante, os governos de Cingapura[27], Taiwan[28], Japão[29] têm redobrado seus esforços recentes de adaptação aos desafios impostos pela globalização, por meio de políticas ativas de promoção da "economia do conhecimento".

Para Wade (2010), é mais fácil sugerir que o Estado deve ter um papel mais ativo do que aquele admitido pela visão convencional aos moldes do Consenso de Washington, do que definir como estruturar e operacionalizar políticas desenvolvimentistas efetivas. A "política industrial em economias abertas" deveria ser capaz de combinar as "informações, perspectivas e objetivos do setor público com as do setor privado" de modo a se constituirem "as bases de um novo projeto de desenvolvimento nacional".[30] O desafio de combinar desenvolvimento com preservação do meio ambiente, os esforços de aumentar a produtividade

---

ferent from other economic models which rely primarily on natural resources or manpower, knowledge will be the primary engine of productivity and growth for the Korean economy. At its core, the Ministry strives to assemble traditional industrial know-how, cutting edge R&D, and strong pro-business policies. MKE is a seamlessly integrated composition of former Ministries of Commerce, Industry and Energy; Information and Communication; and Science and Technology. This combination provides a vast array of experts to create synergies, spur innovation, and upgrade the nation's economy." Disponível em: <http://www.mke.go.kr/language/eng/about/responsibilities.jsp>. Acesso em: set. 2010.

[27] "*At the turn of the century, Singapore increased its focus on knowledge and innovation-intensive activities. R&D is now a cornerstone of the country's economic development…*" Disponível em: <http://www.edb.gov.sg/edb/sg/en_uk/index/about_edb/our_history/the_2000s.html>. Acesso em: out. 2010. Mais detalhes no site do Economic Development Board de Cingapura. Disponível em: <http://www.edb.gov.sg>.

[28] Desde 1953, o *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) vem implentando planos nacionais de desenvolvimento, sendo o de 2009-2012 o mais recente. Suas prioridades são inovação tecnológica, desenvolvimento sustentável e inclusão social. "Third-Term Plan for National Development in the new century". Disponível em: <http://www.cepd.gov.tw/encontent/m1.aspx?sNo=0011562>. Acesso em: set. 2010. Ver, também, o "2009 Industrial Development in Taiwan". Disponível em: <http://www.moeaidb.gov.tw/external/view/en/about/index.html>. Acesso em: set. 2010.

[29] Ver o recente documento do *METI* (*Ministry of Economy, Trade and Industry*): 2011 Key Economic and Industrial Policies. Disponível em: <http://www.meti.go.jp/english/aboutmeti/policy/2011policies.pdf > Acesso em: out. 2010.

[30] Tradução livre das expressões utilizadas por Wade (2010 p. 156).

em vários setores tradicionais das economias menos desenvolvidas, a concorrência da produção manufatureira chinesa e os efeitos disruptivos dos padrões de produção e de consumo globais com a emergência das novas tecnologias de informação, robótica, nanotecnologia etc., são lembradas por Wade (2010) como fundamentais para justificar o "retorno" das políticas industriais.

O estabelecimento do "Estado Desenvolvimentista" do século XXI passaria pela capacidade de se criar sinergias entre o Estado e a sociedade em torno do objetivo maior que é o desenvolvimento. Este deveria estar acima dos interesses individuais imediatos. Portanto, o principal papel do Estado é o de organizar estruturas institucionais que viabilizem os objetivos desenvolvimentistas. Do ponto de vista histórico, o *MITI* japonês, o *Council for Economic Planning and Development* (CEPD) de Taiwan, o *South Korea's Economic Planning Board* e o *Singapore's Economic Development Board* estavam no topo de uma rede de agências governamentais e fóruns de interação com o setor privado, respondendo, em última instância, pelas estratégias nacionais de desenvolvimento. A partir destes exemplos e com o benefício da ampla revisão da literatura do PED, Wade (2010) conclui que há pelo menos quatro pré-condições para a emulação contemporânea dessas experiências, quais sejam: (I) a existência de equilíbrio nas relações entre o Estado e os grupos privados, onde estes, em troca do apoio estatal deveriam se comprometer a não tentar capturar o próprio Estado para a busca de facilidades individuais[31]; (II) a presença de uma burocracia estatal profissional, meritocrática e voltada para a realização dos objetivos da política desenvolvimentista; (III) a proteção das agências governamentais das pressões políticas voltadas à captura das quase-rendas criadas pelo Estado, de modo a preservar a eficiência econômica da políticas adotadas; e (IV) manter um volume baixo de recursos financeiros sob o controle discricionário dos burocratas responsáveis pela política desenvolvimentista; a estes caberia definir estratégias e instrumentos que, por sua vez, deveriam ser geridos por outros órgãos.

[31] Contraexemplos seriam o de economias asiáticas menos desenvolvidas, como Filipinas, em que as elites tradicionais se apropriavam do Estado impedindo a transformação produtiva e canalizando para si os benefícios das políticas públicas (Wade, 2010 p.158). Di Maio (2009) compara os exemplos de Ásia e América Latina, destacando que, neste último caso foi mais comum a captura do Estado pelas elites tradicionais.

4. Considerações finais

O paradigma do Estado desenvolvimentista está intrinsecamente associado ao estudo das economias asiáticas mais bem-sucedidas em seus processos de transformação estrutural. Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura, seguidas, com maior ou menor sucesso, por outras economias da região, adotaram estratégias pró-ativas de desenvolvimento, segundo os quais as políticas industriais tiveram um papel de centralidade. Entre os anos 1950 e 1980, o ambiente da Guerra Fria criou um vácuo para que a alternativa de um Estado "guia dos mercados", intermediária ao liberalismo e ao planejamento central (Johnson, 1982), fosse tolerada e, até mesmo, apoiada pelos EUA. Instrumentos protecionistas de apoio à indústria podiam ser utilizados sem maiores sanções da comunidade internacional.

Para a visão convencional, a especificidade asiática e a mudança no contexto histórico e institucional têm sido apontadas como obstáculos para que a experiência daqueles países possa ser emulada nestes tempos de globalização (World Bank, 1993; Noland; Pack, 2003; Pack; Saggi, 2006). Este argumento não encontra respaldo no PED. Em sua essência, esta perspectiva parte do estudo do exemplo asiático e avança para a constatação de que desde os primórdios da revolução industrial, as experiências mais relevantes de superação do atraso envolveram algum grau de ativismo estatal, expresso na busca consciente da construção de condições para a transformação das forças produtivas rumo aos parâmetros definidos pelas economias mais avançadas. Para o PED tal dinâmica de emulação não ocorre espontaneamente, a partir da exploração das vantagens comparativas estáticas derivadas da dotação prévia de fatores de produção. Cada circunstância histórica pode limitar "o que se pode fazer" e "como se pode fazer". Seguindo a sugestão de Rodrik (2009, 2010), Chang (2009) e Wade (2010), não se trata de discutir se a política industrial é necessária, mas sim, de como implementá-la com eficiência no mundo contemporâneo. No mundo pós-crise financeira global e com o aumento do poder econômico e político de economias emergentes repõe-se o desafio da ação estatal consciente para a construção do desenvolvimento.

Neste sentido, a principal contribuição da literatura do PED aqui resgatada é lembrar que um Estado desenvolvimentista é aquele que

alinha suas políticas e instrumentos no sentido da busca de transformação qualitativa e quantitativa da base produtiva de um país. Tais políticas precisam ser (I) coerentes, à medida que não é suficiente haver políticas seletivas (a promoção de setores específicos) sem as horizontais (qualificação da infraestrutura, formação de recursos humanos etc.) e ambas podem não ser suficientes se os preços macroeconômicos retirarem incentivos para o incremento da produção, inovação e internacionalização; (II) efetivas, com mecanismos que induzam o setor privado na direção da eficiência produtiva e que evitem o *rent-seeking*; e (III) coordenadas entre as diversas instituições governamentais e não governamentais. Nesta perspectiva, o desenvolvimento deve ser uma prioridade que perpassa todas as esferas da sociedade e que se legitima à medida que é compartilhado por toda a sociedade. Mais do que um conjunto de políticas claramente definidas, o grande desafio parece continuar sendo o de como constituir um "Estado Desenvolvimentista". Conforme argumentado por Wade (2010), é mais fácil identificar essa necessidade do que implementar políticas desenvolvimentistas efetivas e eficazes.

Referências

AMSDEN, A. H. *Asia´s Next Giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

______ . *The Rise of "The Rest":* challenges to the west from late-industrializing economies. Oxford University Press, 2001.

______ . *Escape from Empire*: the developing world's journey through heaven and hell. Cambridge: The MIT Press, 2007.

ARROW, J.K. Classificatory Notes on Production and Transmission of Technological Knowledge. *The American Economic Review*, v. 59, n. 2, may, p. 29-35, 1969.

BAILEY, D.; LENIHAN, H.; SINGH, A. *Tiger, Tiger, Burning Bright?* Industrial Policy Lessons from Ireland and East Asia for Small African Economies, ESRC Centre for Business Research - Working Papers n. 374, ESRC Centre for Business Research, 2008.

BALASSA, B. Growth Strategies in Semi-industrial Countries. *Quarterly Journal of Economics*, v.84, p.24-47, 1970.

______ . Outward Orientation. In CHENERY, H.; SRINIVASSAN, T. N. *Handbook of Development Economics*, vol II. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1989.

BHAGWATI, J. (Editor). *International Trade*. Harmondsworth: Penguin Education, 1969.

BIRDSALL, N.; JASPERSEN, F. *Pathways to Growth*: comparing East Asian and Latin America. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 1997.

CANUTO, O.; DUTZ, M. A.; REIS, J. G. Technological Learning: climbing a tall ladder. In: CANUTO, O.; GIUGALE, M (Editors). *The Day After Tomorrow*: a handbook on the future of economic policy in the developing world. Washington, DC: The World Bank, 2010.

CANUTO, O.; GIUGALE, M (Editors). *The Day After Tomorrow*: a handbook on the future of economic policy in the developing world. Washington, DC: The World Bank, 2010.

CEPAL. Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina. Santiago de Chile: *CEPAL*, 2007.

CHANG, H. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: The Macmilland Press, 1994.

______ . *The East Asian Development Experience*: the miracle, the crisis and the future. London: Zed Books, 2006.

______ . *Industrial Policy:* can we go beyond an unproductive confrontation? Annual World Bank Conference on Development Economics, Seoul, South Korea, June, 2009. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESK2009/Resources/Ha-Joon-Chang.pdf> . Acesso em: jul. 2010.

______ . Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today´s 'development' discourse. In: KHAN, S.; CHRISTIANSEN, J. (Editors). *Toward New Developmentalism*: market as means rather than master. Routledge, 2010. (Draft Version 2009). Disponível em http://www.econ.cam.ac.uk/research/econpapers.html?ep=pch741. Acesso em: jul. 2010.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. The Future of Industrial Policy in the New Millennium: toward a knowledge-centered development agenda. In: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Editors). *Industrial Policy and Development*: the political economy of capabilities accumulation. Oxford University Press, 2009b. LEM Working Paper Series, n.19, sept., 2008. Disponível em: <http://lem.sssup.it>. Acesso em: jun. 2010.

______ .The Political Economy of Capabilities Accumulation: the past and future of policies for industrial development. In: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Editors). *Industrial Policy and Development*: the political economy of capabilities accumulation. Oxford University Press, 2009a. (LEM Working Paper Series, n.15, jul, 2008. Disponível em: <http://lem.sssup.it>. Acesso em: jun. 2010.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Mid-term Review of Industrial Policy: a contribution to the EU's growth and jobs strategy. Brussels, 2007 (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of Regions, COM (2007) 374 final).

DI MAIO, M. Industrial Policies in Developing Countries: history and perspectives. In: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Editors). I*ndustrial Policy and Development:* the political economy of capabilities accumulation. Oxford University Press, 2009. (Draft Version – Quaderno di Dipartimento n. 48, Maggio, Disponível em: <http://webhouse.unimc.it/economia/repo/quaderni/QDief48-2008.pdf>. Acesso em: jul. 2010.

DOSI, G.; FREEMAN, C.; FABIANI, S. *The Process of Economic Development*: Introducing Some Stylized Facts and Theories on Technologies, Firms and Institutions. Industrial and Corporate Change, v. 3, n. 1, nov., p. 1-45, 1994

DOSI, G., NELSON, R. R. An Introduction to Evolutionary Theories in Economics. *Journal of Evolutionary Economics*, v.4, n.3, set., p. 243-268, 1994.

(THE) ECONOMIST. *The Global Revival of Industrial Policy*, august 5th, 2010.

EVANS, P. *Embedded Autonomy:* states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

HAQUE, I. *Rethinking Industrial Policy.* UNCTAD Discussion Paper 183, april. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2007.

IMF. *World Economic Outlook*, April. Washington, DC: International Monetary Fund, 2010.

JOHNSON, C**.** *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.

JOMO, K. S. *Growth after the Asian Crisis: what remains of the East Asian Model?* G-24 Discussion Paper, n.10, march 2001.

______ . *Developmental States in the face of globalization:* Southeast Asia in comparative East Asian perspective. UNESCO, 2005. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp07.pdf>. Acesso em: jul. 2010.

KRUEGER, A. O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review***,** v. 64, n.3, Jun., p. 291-303, 1974.

KRUGMAN, P. *The Rise and Fall of Development Economics*, 1993 Disponível em: <http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>. Acesso em: set. 2010

LALL, S. *Governments and Industrialization:* the role of interventions in the 1990's. ECLAC-IDRC/UNU-INTECH Conference - Productivity, Technical Change, and National Innovation Systems in Latin America. Marbella, Chile, aug. 1995. (mimeo).

LIN, J. Y. *New Structural Economics:* a framework for rethinking development. Washington, DC: The World Bank, Policy Research Working Paper, n. 5197, february 2010.

LIN, J. Y.; MONGA, C. *Growth Identification and Facilitation:* the role of the State in the dynamics of structural change. Policy Research Working Paper, n. 3137, May. Washington, DC: The World Bank, 2010.

LITTLE, I.; SCITOVSKY, T.; SCOTT, M. *Industry and Trade in Some Developing Countries: a comparative study.* London: Oxford University Press, 1970.

NOLAND, M., PACK, H. *The Asian Industrial Policy Experience:* implications for Latin America. Working Paper Series n. 13, April. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2003.

PACK H., SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer***,** v. 21, n.2, p. 267-297. Washington, DC: The World Bank, 2006.

PALMA, G. Gansos Voadores e Patos Vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In FIORI, J. L. (org.). *O Poder Americano*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004.

PERES, W., PRIMI, A. Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience. Serie Desarrollo Productivo, n. 187, February. Santiago de Chile: *CEPAL*, 2009.

REINERT, E. *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. Public Affairs, 2007.

______ . Emulation versus Comparative Advantage: competing and complementary principles in the history of economic policy. In: CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. (Editors**).** *Industrial Policy and Development:* the political economy of capabilities accumulation. Oxford University Press, 2009.

RODRIK, D. *Getting Interventions Right:* how South Korea and Taiwan grew rich. NBER Working Paper No. 4964. Dec., 1994.

RODRIK, D. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, CEPR Discussion Papers 4767, C.E.P.R. Discussion Papers, 2004.

______ . *Industrial Development:* Stylized Facts and Policies, 2006 In: United Nations, Industrial Development for the 21st Century, U.N. New York, 2007.

______ **.** Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How, *Middle East Development Journal* (MEDJ), v. 1(01), p. 1-29, 2009.

______ . *The Return of Industrial Policy,* April. Disponível em <http://www.project--syndicate.org/commentary/rodrik42/English>. Acesso em: set. 2010.

SINGH, A. *Globalisation, Openness and Economic Nationalism:* Conceptual Issues and Asian Practise, MPRA Paper 24287, University Library of Munich, Germany, 2009.

SUZIGAN, W., FURTADO, J. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política,* São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr.-jun., 2006.

UNCTAD. *Trade and Development Report*. Geneva: United Conference on Trade and Development (diversos anos).

WADE, R. *Governing the Market:* economic theory and the role of government in East Asian Industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

______ . *After the Crisis:* Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries. *Global Policy*, v. 1, Issue 2, May, p. 150-161, 2010.

WANG, M. *The Political Economy of East Asia:* striving for wealth and power. Washington, DC: CQ Press, 2008.

WOO-CUMINGS, M. *The Developmental State*. Cornell University Press, 1999.

WORLD BANK. *The East Asian Miracle:* economic growth and public policy. New York: Oxford University Press, 1993.

______ . *Economic Growth in the 1990s:* learning from a decade of reform. Washington, DC: World Bank, 2005.

______ . *The Growth Report:* strategies for sustained growth and inclusive development. Washington, DC: World Bank, 2008.

______ . *Innovation Policy:* a guide for developing countries. Washington, DC: World Bank, 2010.

Anexo estatístico

Tabela 1. Indicadores Selecionados da Economia Mundial

	Participação no PIB Mundial (US$ PPP)		Taxas de Crescimento do PIB (% ao ano - 1980-2009)		Participação nos Totais Mundiais em 2009 (%)		
	1980	2009	Média	Desvio-Padrão	PIB	Exportação de Bens e Serviços	População
Países Desenvolvidos	**63,8**	**53,9**	**2,5**	**1,6**	**53,9**	**65,9**	**15,0**
G7	51,0	41,0	2,3	1,6	41,0	36,3	10,9
NICs Asiáticos	1,7	3,7	6,2	3,2	3,7	9,1	1,2
Países Emergentes e em Desenvolvimento	**36,2**	**46,1**	**4,3**	**1,8**	**46,1**	**34,1**	**85,0**
África Subsaariana	2,4	2,4	3,4	2,5	2,4	1,8	11,4
América Latina	10,3	8,5	2,8	2,3	8,5	5,1	8,3
Ásia em Desenvolvimento	7,2	22,5	7,3	1,6	22,5	14,4	52,5
Europa Emergente	4,1	3,5	2,5	3,2	3,5	3,7	2,6
Oriente Médio e Norte da África	4,6	5,0	3,4	2,4	5,0	5,8	6,0
Memória							
Ásia em Desenvolvimento + NICs Asiáticos	**8,9**	**26,2**	**nd**	**nd**	**26,2**	**23,5**	**53,7**

Fonte: Elaboração própria com base em IMF World Economic Outlook Database, April 2010. Disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/201001/weodata/index.aspx.Acesso em ago.2010.
(*) Para ver os países que compõem cada agregado regional, consultar a fonte.

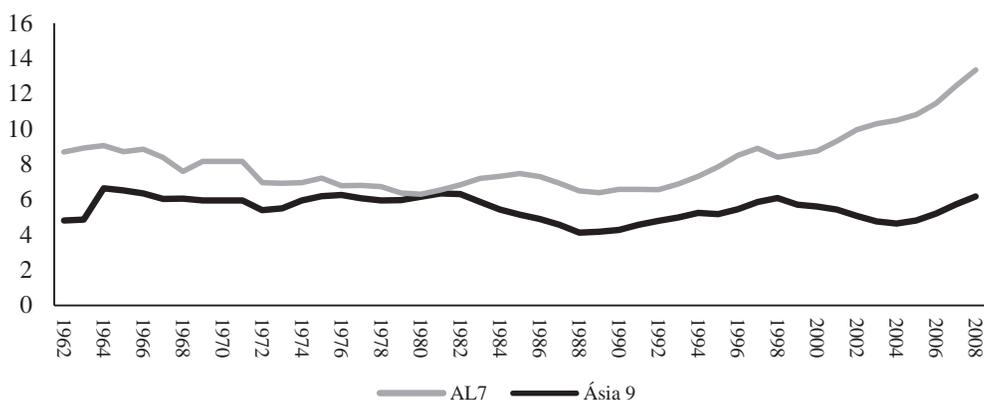
Gráfico 1. Participação da Ásia e América Latina na Renda* Mundial, 1962-2008 (%)

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do World Development Indicators 2009. Disponível em: http://data.worldbank.org/. Acesso em agosto de 2010. Nota: AL 7 = Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela. Ásia 9 = Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong, Malásia, Indonésia, Filipinas, Tailândia, China e Índia.
(*) GNI, Método Atlas em dólares correntes

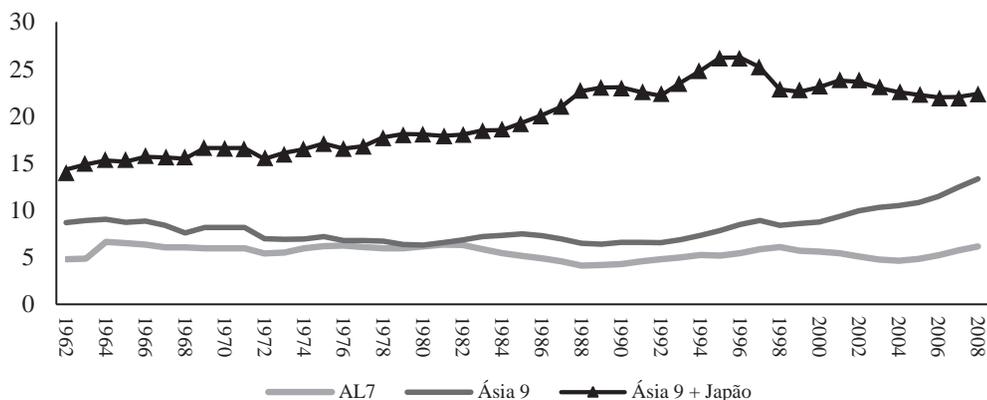
Gráfico 2. Participação da Ásia (incl. Japão) e América Latina
na Renda Mundial(*), 1962-2008 (%)

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do World Development Indicators 2009. Disponível em: http://data.worldbank.org/. Acesso em agosto de 2010. AL 7 = Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela. Ásia 9 = Coreia do Sul, Cingapura, Hong Kong, Malásia, Indonésia, Filipinas, Tailândia, China e Índia.
(*) GNI, Método Atlas em dólares correntes

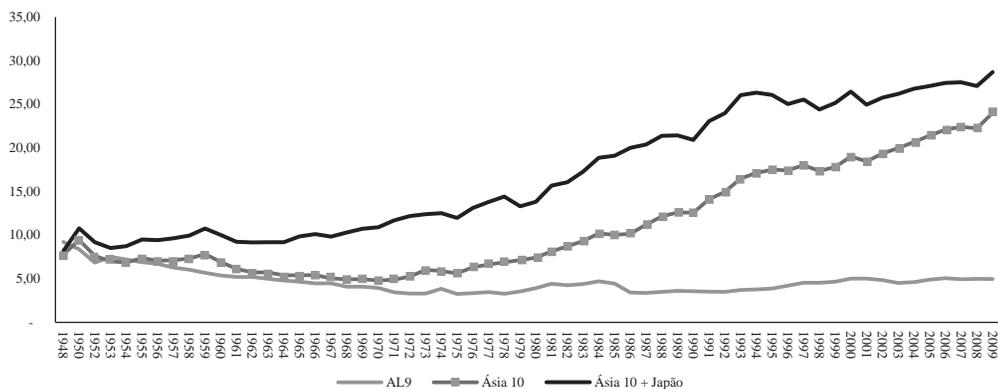
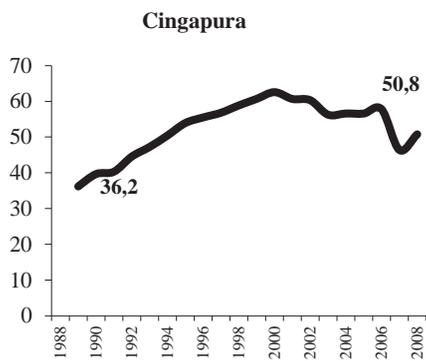
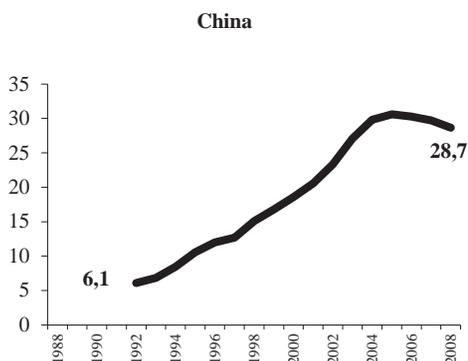
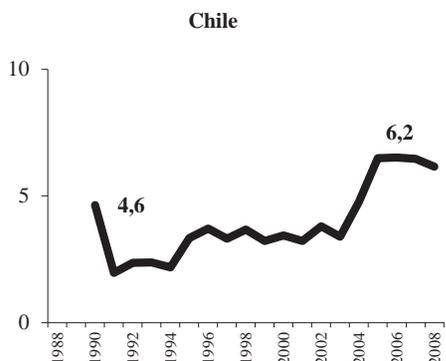
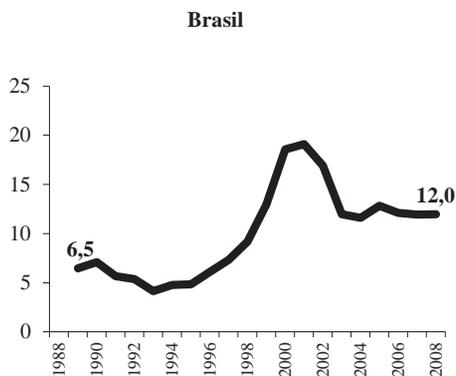
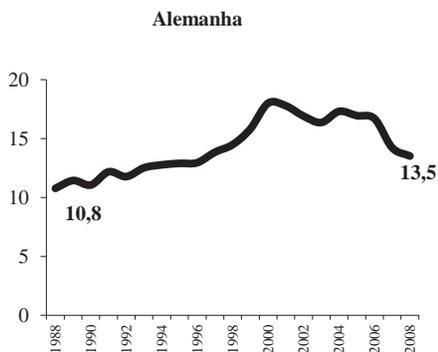
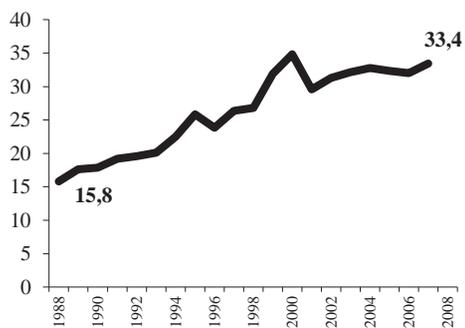
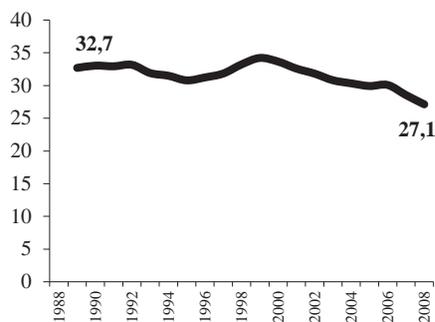
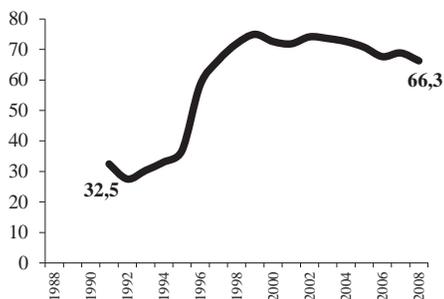
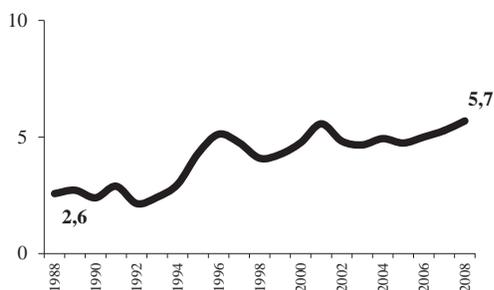
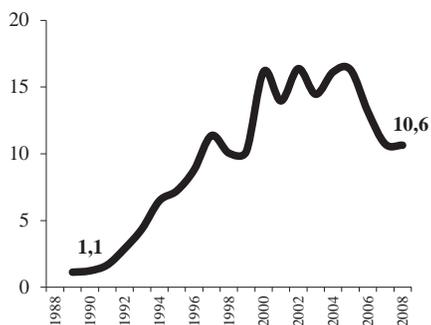
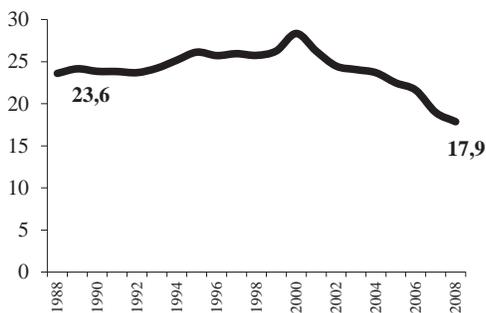
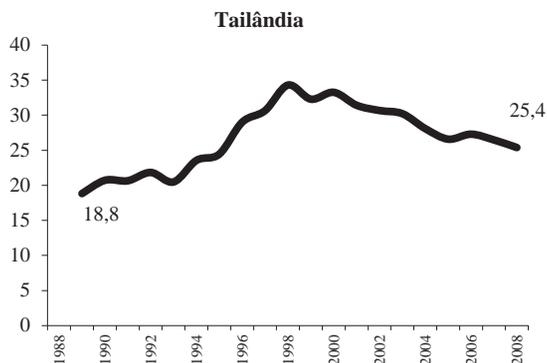
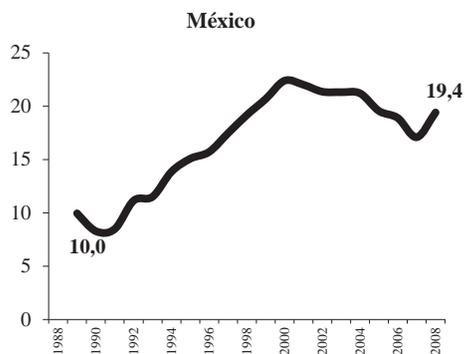
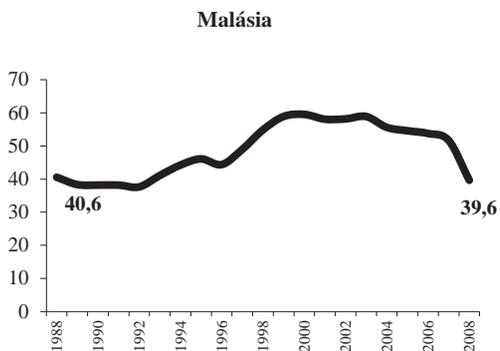
Gráfico 3. Participação de Economias Selecionadas
nas Exportações Mundiais de Mercadorias, 1948-2009

Fonte: WTO Time Series on International Trade. Disponível em: <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm> Acesso em: ago. 2010.
AL 9 = Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Ásia 10 = Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, Hong Kong, Malásia, Indonésia, Filipinas, Tailândia, China e Índia

Tabela 2. Investimento Direto Externo* em Economias Selecionas, 1980-2009

	Estoque de IDE - US$ Bilhões			Participação no Estoque de IDE (%)			Estoque de IDE/PIB (%)	
	1980	1990	2009	1980	1990	2009	1980	2009
Mundo	**700.277**	**2.081.782**	**17.743.408**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**6,62**	**30,54**
I. Países Desenvolvidos	**401.633**	**1.555.605**	**12.352.514**	**57,35**	**74,72**	**69,62**	**5,07**	**31,81**
Alemanha**	36.630	111.231	701.643	5,23	5,34	3,95	3,98	21,02
EUA	83.046	539.601	3.120.583	11,86	25,92	17,59	2,98	22,61
Japão	3.270	9.850	200.141	0,47	0,47	1,13	0,31	3,93
II. Países em Desenvolvimento	**298.644**	**524.526**	**4.893.490**	**42,65**	**25,20**	**27,58**	**11,58**	**27,88**
África	**41.097**	**60.675**	**514.759**	**5,87**	**2,91**	**2,90**	**9,57**	**35,79**
América Latina	**41.789**	**111.377**	**1.472.744**	**5,97**	**5,35**	**8,30**	**5,25**	**30,95**
Argentina	2.083	9.085	80.996	0,30	0,44	0,46	2,76	25,87
Brasil	17.480	37.143	400.808	2,50	1,78	2,26	7,68	26,19
Chile	10.847	16.107	121.640	1,55	0,77	0,69	36,79	75,01
Colômbia	1.061	3.500	74.092	0,15	0,17	0,42	2,39	32,44
México***	2.984	22.424	309.523	0,43	1,08	1,74	1,47	35,65
Ásia	**214.236**	**349.638**	**2.893.778**	**30,59**	**16,80**	**16,31**	**15,92**	**25,75**
Hong Kong	177.755	201.653	912.166	25,38	9,69	5,14	616,82	431,99
Ásia excl. Hong Kong	36.480	147.985	1.981.612	5,21	7,11	11,17	nd	nd
China	1.074	20.691	473.083	0,15	0,99	2,67	0,35	10,07
Cingapura	5.351	30.468	343.599	0,76	1,46	1,94	45,66	200,72
Coréia do Sul	1.139	5.186	110.770	0,16	0,25	0,62	1,71	13,34
Filipinas	914	4.528	23.559	0,13	0,22	0,13	2,82	14,54
Índia	452	1.657	163.959	0,06	0,08	0,92	0,24	13,31
Indonésia	4.560	8.733	72.841	0,65	0,42	0,41	5,73	13,47
Malásia	5.169	10.318	74.643	0,74	0,50	0,42	20,33	39,01
Tailândia	981	8.242	99.000	0,14	0,40	0,56	3,03	36,22
Taiwan	2.405	9.735	48.261	0,34	0,47	0,27	5,69	13,11

Fonte: UNCTAD FDI On Line Database. Disponível em: <http//stats.unctad.org/fdi/ReportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=em>. Acesso em: ago. 2010.
(*) Referente às entradas de IDE.
(**) Para 1980 os dados são da RFA (ex-Alemanha Ocidental)
(***) A primeira informação se refere ao ano de 1982.

Gráfico 4. Exportações de Produtos de Alta Tecnologia* em Economias Selecionadas, 1988-2008 (% do total das exportações de manufaturas)

Coréia do Sul
40
35
30
25
20
15
10
5
0
33,4
15,8
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008

EUA
40
35
30
25
20
15
10
5
0
32,7
27,1
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008

Filipinas
80
70
60
50
40
30
20
10
0
66,3
32,5
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008

Índia
10
5
0
5,7
2,6
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008

Indonésia
20
15
10
5
0
10,6
1,1
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008

Japão
30
25
20
15
10
5
0
23,6
17,9
1988
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2002
2004
2006
2008

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do World Development Indicators 2009. Disponível em: <http://data.worldbank.org/>. Acesso em: ago. 2010.
(*) São produtos intensivos em pesquisa e desenvolvimento tais como produtos aeroespaciais, computadores, produtos farmaêuticos, instrumentos científicos e maquinaria elétrica.

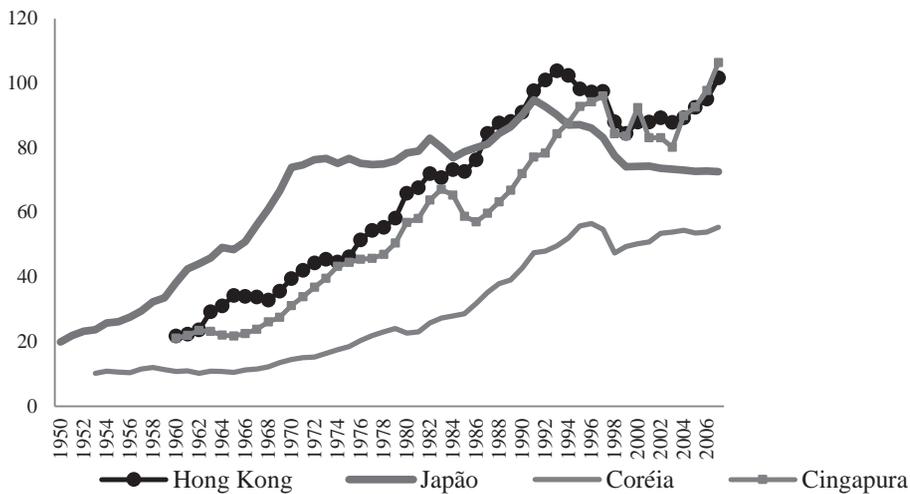
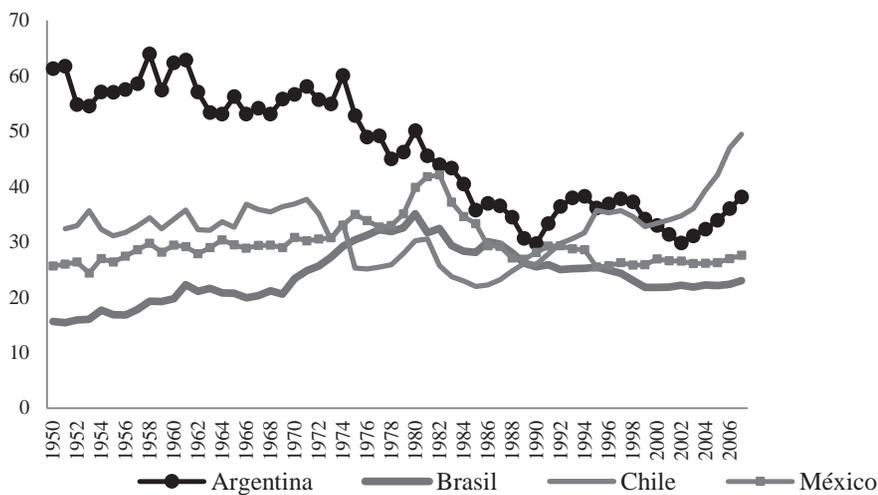
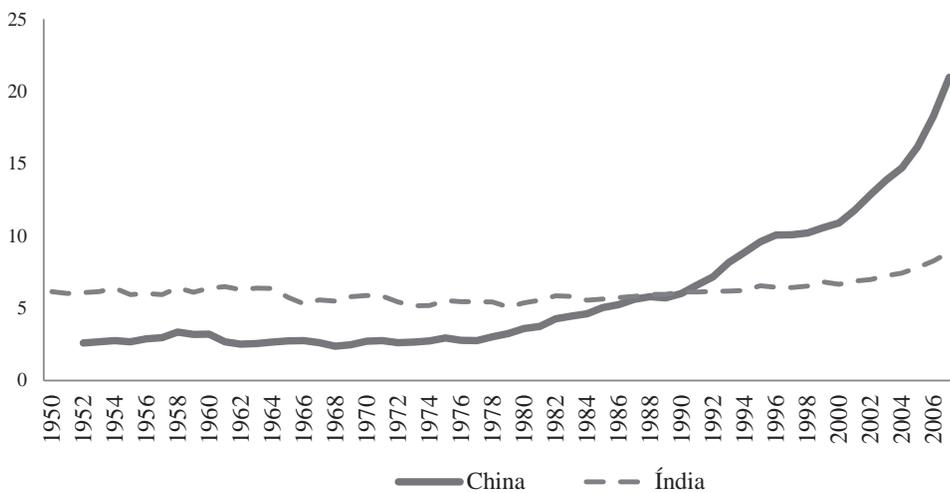
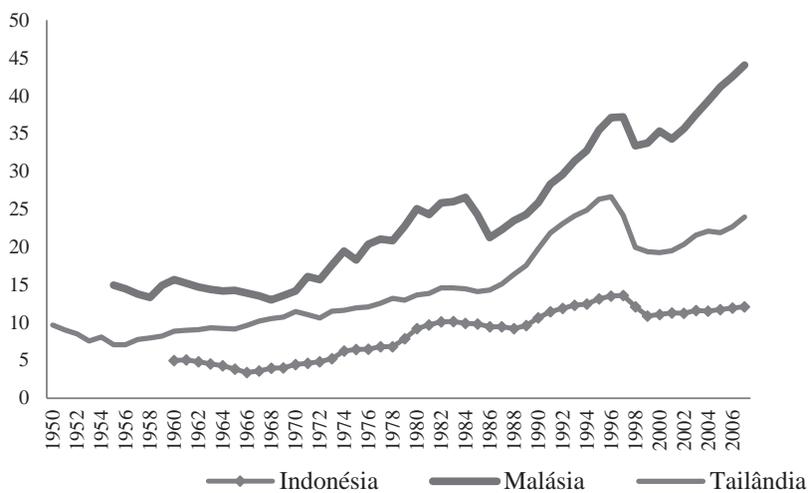
Gráfico 5. Evolução da Renda Per Capita de Economias Selecionadas, 1950-2007 (valores correntes - EUA = 100

Fonte: Penn World Tables, 6.3. Disponível em: <http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt63_form.php >. Acesso em: set. 2010.

Tabela 3. Comércio Internacional, Investimentos e População Rural em Economias Selecionadas, 1960-2008

	População Rural (% do total)			Comércio Internacional de Bens e Serviços* (% do PIB)						Formação Bruta de Capital (% do PIB)		
				Importações			Exportações					
	1960	1980	2008	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s
I. América Latina												
Argentina	26,4	17,1	8,0	6,0	6,2	16,8	6,3	9,3	23,5	22,4	18,8	19,1
Brasil	55,1	32,6	14,4	6,5	7,3	12,5	6,7	10,1	14,4	19,7	20,7	17,1
Chile	32,2	18,8	11,6	13,8	26,2	33,2	13,7	27,5	40,5	18,1	18,9	21,7
Colômbia	55,0	37,9	25,5	13,2	13,6	21,4	12,5	15,0	17,1	19,3	19,4	21,0
México	49,2	33,7	22,8	9,6	13,7	29,0	7,7	17,2	27,3	19,3	21,9	23,8
Peru	53,2	35,4	28,6	19,9	16,7	19,8	18,2	16,7	22,6	32,6	24,5	20,2
Venezuela	38,4	20,8	6,7	15,9	20,7	20,0	25,3	25,5	32,6	25,3	19,8	23,3
II. Ásia												
China	84,0	80,4	56,9	2,7	14,0	28,1	2,6	13,7	33,1	20,3	36,1	41,8
Cingapura	0,0	0,0	0,0	nd	nd	196,4	nd	nd	220,7	22,7	41,6	22,5
Coréia do Sul	72,3	43,3	18,5	19,3	32,3	38,0	8,9	33,5	39,9	20,3	31,0	29,8
Filipinas	69,7	62,5	35,1	18,5	26,7	49,2	17,9	25,1	46,8	22,2	21,7	16,2
Hong Kong	14,8	8,5	0,0	80,5	104,0	174,7	78,5	110,8	184,3	25,4	27,0	21,9
Índia	82,1	76,9	70,5	5,5	7,9	20,7	4,0	6,1	18,3	15,4	22,4	32,2
Indonésia	85,4	77,9	48,5	12,5	22,8	27,2	10,3	24,5	32,3	10,4	29,2	24,6
Malásia	73,4	58,0	29,6	37,9	56,6	92,2	41,7	59,0	112,2	17,9	28,3	22,6
Tailândia	80,3	73,2	66,7	18,4	30,0	65,7	16,2	26,9	70,4	21,5	30,7	26,8
III. Economias Avançadas												
Alemanha	28,6	27,2	26,4	9,5	10,4	12,2	16,4	23,3	40,7	30,5	22,1	17,9
EUA	30,0	26,3	18,3	17,9	24,9	35,7	5,3	8,4	10,5	19,2	19,4	18,8
Japão	56,9	40,4	33,5	4,7	10,3	15,4	9,9	12,5	13,6	35,8	30,2	23,6

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic>. Acesso em: ago. 2010.
(*) Foram calculadas as médias em cada década. Nos anos 1960 há, em alguns casos, lacunas de informações.

Tabela 4. Distribuição Setorial do PIB em Economias Selecionadas, 1960-2008* (%)

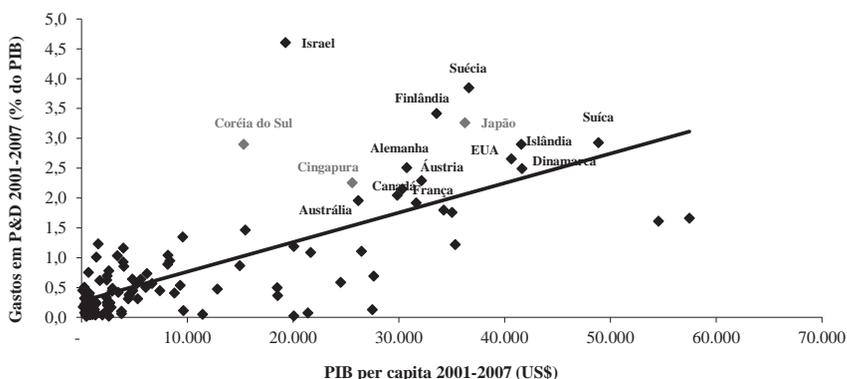
	Agricultura			Indústria			Serviços		
	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s
I. América Latina									
Argentina	10,3	8,3	9,2	47,0	39,4	33,3	42,7	52,3	57,5
Brasil	16,0	10,2	6,3	36,3	44,0	28,3	47,7	45,8	65,4
Chile	8,4	7,7	4,6	40,1	39,1	41,9	51,5	53,2	53,5
Colômbia	27,9	18,1	9,8	27,0	35,2	33,0	45,1	46,7	57,2
México	12,3	8,9	3,9	28,7	33,5	32,9	59,0	57,7	63,2
Peru	18,8	9,7	7,4	30,3	31,6	33,5	50,8	58,8	59,0
Venezuela	5,5	5,9	4,3	39,6	49,6	52,1	54,2	44,4	43,6
II. Ásia									
China	38,4	29,1	12,5	34,7	43,6	47,0	26,8	27,3	40,5
Cingapura	nd	0,9	0,1	nd	36,9	31,8	nd	62,2	68,1
Coréia do Sul	31,0	12,7	3,5	22,3	39,7	37,1	46,8	47,6	59,4
Filipinas	27,8	23,5	14,7	31,2	36,4	31,7	41,0	40,1	53,6
Hong Kong	nd	0,5	0,1	nd	28,6	10,1	nd	71,0	89,8
Índia	42,5	31,3	19,6	20,3	26,2	27,8	37,2	42,5	52,5
Indonésia	50,9	22,7	14,3	14,8	37,9	46,0	34,3	39,4	39,7
Malásia	30,7	19,6	4,4	25,8	39,1	47,6	43,4	41,3	47,9
Tailândia	31,1	16,8	10,3	22,8	32,8	43,6	46,0	50,3	46,1
III. Economias Avançadas									
Alemanha	6,4	3,2	1,6	46,0	39,9	30,3	47,6	57,0	68,1
EUA	3,7	2,0	1,0	48,1	38,7	29,5	48,2	59,3	69,5
Japão	3,5	2,4	1,2	35,2	30,6	22,3	61,2	67,0	76,5

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic>. Acesso em: ago. 2010.
(*) Foram calculadas as médias em cada década. Nos anos 1960 há, em alguns casos, lacunas de informações.

Tabela 5. Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em Países Selecionados, 1980-2007

	Ranking 2007	IDH	
		1980	2007
Noruega	1	0,900	0,971
Japão	10	0,887	0,960
EUA	13	0,894	0,956
Singapore	23	0,785	0,944
Hong Kong	24	nd	0,944
Coréia do Sul	26	0,722	0,937
Chile	44	0,748	0,878
Argentina	49	0,793	0,866
México	53	0,756	0,854
Venezuela	58	0,765	0,844
Malásia	66	0,666	0,829
Rússia	71	nd	0,817
Brasil	75	0,685	0,813
Colômbia	77	0,688	0,807
Peru	78	0,687	0,806
Tailândia	87	0,658	0,783
China	92	0,533	0,772
Filipinas	105	0,652	0,751
Indonésia	111	0,522	0,734
Índia	134	0,427	0,612

Fonte: Human Development Report 2009. Disponível em: < htpp://hdr.undp.org/en/statistics/>. Acesso em: set. 2010.

Gráfico 6. Gastos em P&D em Economias Selecionadas

Argentina: US$ 4.849; 0,45% **Brasil: US$ 3.933; 0,93%**
Chile: US$ 5.591; 0,64% **China: US$ 1.576; 1,23%**
Índia: US$ 657; 0,75% Indonésia: US$ 1.040; 0,05%
Malásia: 4.794; 0,64 México: US$ 7.397; 0,45%

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic> Acesso em: ago. 2010.

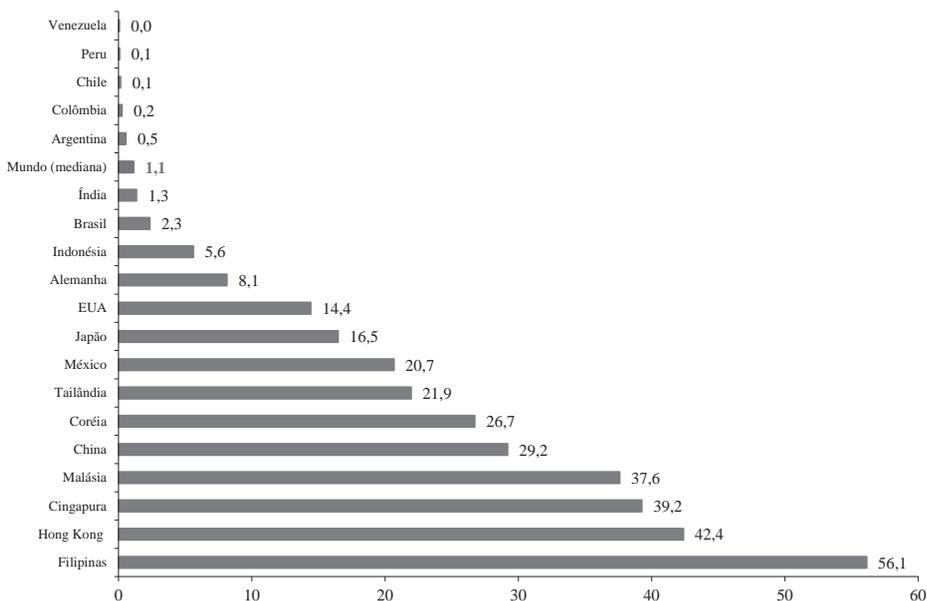
Gráfico 7. Exportação de ICT* em Economias Selecionadas, 2006-2008 (% do total das exportações)

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic> Acesso em: ago. de 2010. (*)Information and Communication Technology: são bens de tecnologia de informação e comunicações, ou seja, telecomunicões, áudio, vídeo, computadores e equipamentos relacionados, componentes eletrônicos, dentre outros. Exclui softwares.

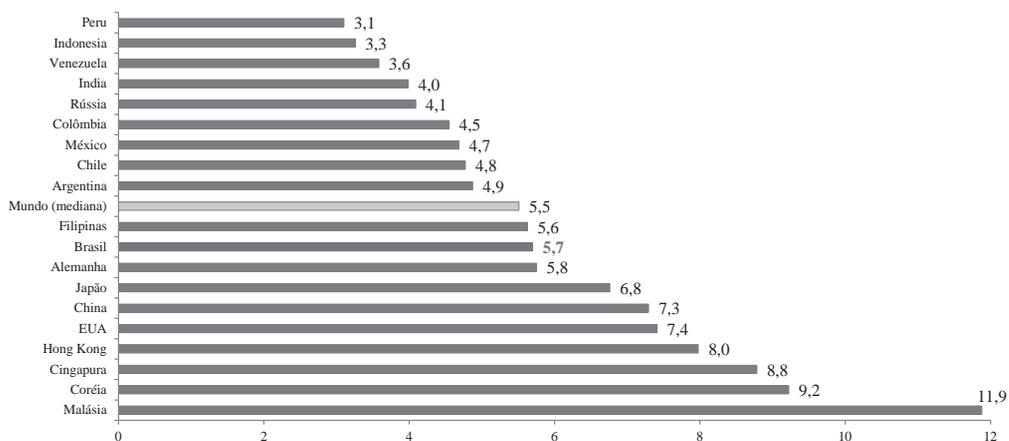
Gráfico 8. Gastos em Tecnologias de Informação e Comunicação*
em Economias Selecionadas (% do PIB, média 2003-2008)

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic> Acesso em: ago. 2010. Incluindo equipamentos de informática e softwares, serviços de computação e comunicação e outros gastos associados a estas tecnologias. (*).

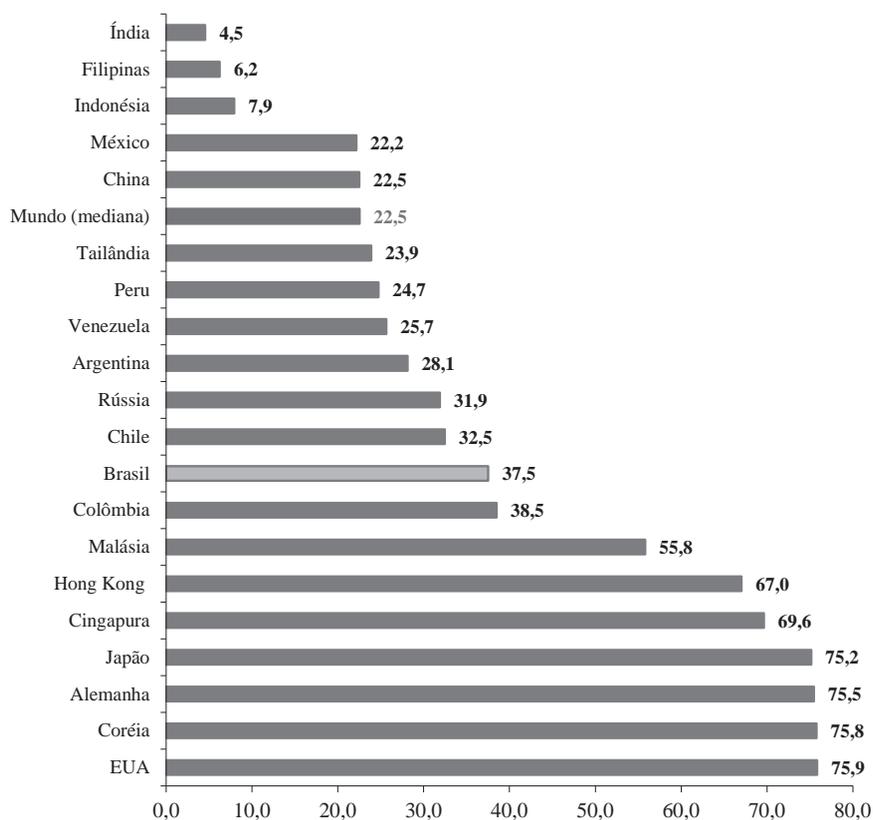
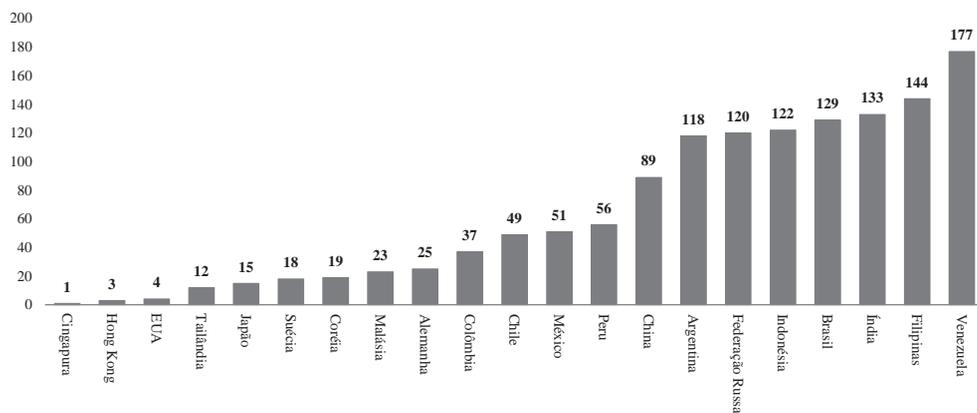
Gráfico 9. Usuários de Internet em Países Selecionados, 2008 (por 1.000 habitantes)

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic>. Acesso em agosto de 2010.

Gráfico 10. Ranking de Competitividade de Economias Selecionadas – Doing Business 2009

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank. Disponível em: <http://data.worldbank.org/topic> Acesso em: ago. 2010.
O ranking se refere ao relatório "Doing Business 2007" e avalia a qualidade do ambiente institucional onde as empresas operam. Foram avaliados 181 países. O primeiro do ranking apresenta o melhor ambiente de negócios.

A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento

Henrique de Abreu Grazziotin
Róber Iturriet Avila
Ronaldo Herrlein Jr.

> Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.
> Karl Marx

1. Introdução

Desde o final do século XX, a questão do desenvolvimento institucional e do papel das instituições na esfera econômica tornou-se cada vez mais preponderante na teoria econômica, deixando de ser um simples aspecto de "rigidez de mercado". O ambiente institucional ganhou elevado poder explicativo desde então, principalmente quando as políticas prescritas pelas instituições internacionais falharam, sendo a causa apontada para tal falha a inexistência de arranjos institucionais que dessem suporte a tais políticas. As reformas propostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial desde os anos 80 foram infrutíferas, pois ignoraram as diferenças institucionais entre os países, advogando políticas idênticas para estruturas distintas (Chang, 2007a). Hoje, há ampla aceitação de que políticas derivadas diretamente de experiências dos países desenvolvidos ou dos livros-texto de economia dificilmente serão eficazes quando aplicadas a países em desenvolvimento que não apresentam o ambiente institucional pressuposto para o seu funcionamento.

Dessa forma, a experiência recente nos mostra que os arranjos institucionais são essenciais para que se possa entender o que diferencia as

trajetórias econômicas das diversas nações. Há a necessidade, portanto, de maior compreensão sobre os determinantes das instituições de cada país, como elas mudam ao longo do tempo e quais as relações entre as mesmas e o desenvolvimento econômico nacional. A Economia Política Institucionalista é uma abordagem teórica que busca responder a essas questões, prezando pela importância dos aspectos políticos e institucionais na atividade econômica. Trata-se de uma teorização apoiada em um corpo teórico aberto e que é proposta, com seus pressupostos gerais, nos diferentes trabalhos de Ha-Joon Chang[1]. Neles, Chang busca apontar as características essenciais acerca dessa abordagem, baseando-se no desdobramento teórico do chamado "Velho Institucionalismo" (*Original Institutional Economics)* e aceitando contribuições de autores de diversas vertentes. Nas palavras do próprio Chang (2002),

> Como o leitor já deve ter notado, e isso se esclarecerá mais adiante, quando falo em abordagem "institucionalista", não me refiro ao tipo Nova Economia Institucionalista (NEI), e sim a um desenvolvimento da tradição encontrada em autores clássicos como Karl Marx, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Karl Polanyi, Andrew Shonfield e Herbert Simon. [...] Essa tradição, às vezes chamada de Antiga Economia Institucional, difere da NEI em vários aspectos relevantes, porém a mais importante é que encara as instituições não simplesmente como coerções ao comportamento de indivíduos pré-moldados e inalteráveis, como na NEI, mas considera que elas próprias também moldam os indivíduos. (Chang, 2002, p. 120).

A Economia Política Institucionalista (daqui para frente abreviada em EPI) é considerada um corpo teórico aberto porque apresenta apenas noções gerais acerca das relações entre os ambientes institucional, econômico e político. Não há proposições de política que possam ser diretamente derivadas dessa abordagem, justamente pelo entendimento que a mesma apresenta da natureza das relações entre economia, política e instituições. Elas são de alta complexidade, diferindo

[1] Os trabalhos nos quais nos baseamos para construir um marco teórico fundamentado nessa visão são Chang (2002, 2004a, 2007a, 2007b, 2011) e Chang e Evans (2000).

ao longo do tempo e entre países. Além disso, a EPI é uma abordagem aberta porque não refuta diretamente as diferentes visões teóricas que tratam das instituições, mas as engloba. Portanto, à medida que essa visão apresenta maior capacidade explicativa para entender como, de fato, as relações que envolvem as instituições funcionam, ela perde poder propositivo, sendo necessária a análise específica de cada caso. Isso significa que o marco teórico aqui apresentado não gera regras simples e imediatas, o que é um custo prático associado a uma visão ampla sobre um tema que é de alta complexidade.

O que este ensaio pretende fazer é esboçar esse marco teórico. São necessários elementos teóricos abstratos para que se possa entender como se dá a interação das instituições com o ambiente econômico e qual o papel das mesmas no processo de desenvolvimento. De forma didática, o ensaio introduz a EPI como uma alternativa de abordagem na análise da relação entre instituições e desenvolvimento econômico, com enfoque no processo de mudança institucional. Nosso texto está subdividido em seis seções além desta introdução. A primeira apresenta as definições básicas da EPI, com enfoque nas ideias de forma e função, e o papel primordial da cultura nesta abordagem. A segunda enfoca o processo de mudança institucional a partir das relações complexas entre instituições e agentes. A terceira busca caracterizar, em economias capitalistas, o mercado, o Estado e a política dentro do marco teórico da EPI, com enfoque na diversidade institucional e na indissociabilidade desses elementos a partir das "estruturas de direitos e obrigações". A quarta seção tem como objetivo explicitar as relações de causalidade entre instituições e desenvolvimento econômico (entendido aqui como mudanças da estrutura produtiva capitalista), colocando em questão a importância das inter-relações existentes entre o ambiente institucional e a estrutura. A quinta seção apresenta considerações acerca da metodologia da análise institucional e, por fim, a conclusão fecha o trabalho, com um resumo da EPI como marco teórico consistente para a interpretação das instituições e do desenvolvimento.

2. Definições básicas e o papel da cultura

Inicialmente, é importante ressaltar que as controvérsias que permeiam o debate institucional começam logo nas definições mais bá-

sicas. O conceito de "instituição" não é consensual, diferindo entre os autores (Chang, 2007B; Conceição, 2000). Em Veblen, as instituições são hábitos de pensamento dominantes, conjunto de normas, valores, regras[2], convenções[3] que são estabelecidas pelo pensamento comum (coletivo) e que se tornam rotinas, padrões em uma sociedade, sendo ainda sujeitas à mudança, evolução: "isto é o que se entende por instituições; são hábitos comuns de pensamento estabelecidos para a uma generalidade de homens"[4] (Veblen, 1952, p. 238). Eles são solidificados a partir de características genéricas do ser humano – os "instintos humanos" de Veblen – e de suas vivências históricas. Estes hábitos estabelecidos superam ou fortalecem processos e rotinas e modelam as sociedades. Nos termos de Hodgson (2007, p. 96), instituições são "sistemas de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam interações sociais"[5]. Na interação do indivíduo com a sociedade, são estabelecidas normas de comportamento, convenções, códigos de conduta, costumes, tabus que formam a ordem social. As instituições podem ser tidas, ainda, como crenças que configuram o arranjo de poder, ações coletivas que controlam o indivíduo, restrições advindas da inter-relação humana, poder que condiciona a transação e a reprodução material, conjunto de hábitos e pensamentos presentes no tecido social (Conceição; Barcellos, 2010; Stanfield, 1999).

Para diferentes abordagens institucionalistas, o processo de desenvolvimento econômico apresenta *path-dependence*,[6] sendo um fenômeno

---

[2] Hodgson (2007, p. 96) assevera que as regras são "*understood as socially transmitted and customary normative injunctions or immanently normative dispositions that in circumstances X do Y.*" (As regras são socialmente transmitidas e são usualmente ações inibitórias normativas ou disposições imanentemente normativas que, em circunstâncias X provocam Y – Tradução nossa).

[3] De acordo com Hodgson (2012, p. 96, grifos no original), "*Conventions are particular instances of institutional rules.*" (Convenções são instâncias particulares de regras institucionais – Tradução nossa).

[4] "*that is what is meant by calling them institutions; they are settled habits of thought common to the generality of men*" (Tradução nossa).

[5] "*systems of established and embedded social rules that structure social interactions*" (Tradução nossa).

[6] Por *path-dependence,* o presente é resultado da trajetória anterior. Assim, é preciso entender a história para explicar o presente. Para o institucionalismo, a história interfere na maneira como as sociedades vivem e as instituições de hoje dependem do passado. De acordo com o conceito de *path-dependence*, o ambiente institucional é peculiar a

peculiar e particular em cada sociedade, em que o ambiente econômico envolve disputas, conflitos e incertezas (Conceição, 2002). Há também uma concordância genérica entre os "institucionalismos" quanto à noção de que as restrições formadas pelas instituições mudam e são modeladas pela interação humana e que elas estruturam a sociedade.

A inexistência de um consenso para a definição de instituições leva, por consequência lógica, à inexistência de consenso quanto às relações que as instituições mantêm com os resultados econômicos, dificultando o debate. Para resolver essa questão, a EPI apresenta uma definição ampla, enfatizando instituições formais e informais:

> Instituições são padrões sistemáticos de expectativas compartilhadas, pressupostos dados como certos, normas aceitas e rotinas de interação que têm efeito robusto em moldar as motivações e o comportamento de grupos de atores sociais interconectados. Em sociedades modernas, elas estão usualmente incorporadas em organizações coordenadas hierarquicamente com regras formais e capacidade de impor sanções coercitivas, como o governo ou as empresas. (Chang; Evans, 2000, p. 2, tradução nossa).

Na definição apresentada, destaca-se, em primeiro lugar, a diversidade de elementos que estão contemplados pelo termo "instituições". Há a existência de instituições formais (leis, normas, organizações, direitos de propriedade) e instituições informais (cultura, valores, costumes), remontando a visão de Veblen sobre o tema[7]. Pela definição, quando as normas aceitas, as rotinas de interação, os pressupostos dados como certos e as expectativas compartilhadas se expressam com caráter normativo-regulador da conduta, tendendo a ser incorporadas em organizações formais com poder coercitivo, trata-se de instituições formais. Quando esses elementos existem, porém não são incorporados formalmente, trata-se de instituições informais. A interação entre esses dois tipos é, na EPI, essencial para a compreensão dos resultados das políticas em ambientes institucionais distintos. As instituições for-

---

cada região. Portanto, a mudança econômica é uma consequência das ideias, ideologias e crenças que determinam a situação de longo prazo. Essa definição pode ser importada da física (Herscovici, 2004) e é também aplicada no institucionalismo (Conceição, 2002).

[7] Sobre a base teórica do "Velho Institucionalismo", ver Conceição (2000, 2002).

mais, por exemplo, apesar de serem criadas para que sejam estáveis ao longo do tempo, apresentam maior capacidade de mudança do que as instituições informais, que envolvem as tradições e a cultura de determinado país.[8] Essas últimas, portanto, demoram mais para serem alteradas, o que não implica que elas permaneçam sempre as mesmas no longo prazo.[9] As relações sociais que ocorrem no ambiente institucional, caracterizado pela interação entre instituições formais e informais, acabam por determinar os resultados econômicos e sociais de cada nação. As instituições formais apresentam duas características importantes: forma e função. É necessário que haja uma distinção clara, pois a simples aplicação de determinado formato institucional não garante os resultados esperados por uma instituição, do mesmo modo como não há uma maneira correta de estipular quais funções certa instituição deve cumprir em uma sociedade. O que parece ocorrer, de acordo com Chang (2007b), é uma confusão no debate entre formas e funções, sem a distinção correta entre estes elementos.

As formas que uma instituição formal pode apresentar são diversas. Exemplos são a democracia para as instituições políticas, o enfoque na propriedade privada para os direitos de propriedade e a independência para o Banco Central. De acordo com a EPI, formas específicas não garantem resultados específicos, como se observa nas falhas de "transplante institucional" (Chang, 2007b). No entanto, apesar da forma não garantir o cumprimento de determinadas funções, é impossível descartar este elemento da discussão das instituições, pois a negligência da forma da instituição leva a um discurso vazio e indefinido, sem propriedade prática.[10] Portanto, toda instituição formal apresenta um formato, uma forma.

---

[8] As relações que envolvem a mudança institucional serão examinadas adiante. Por ora, em relação a esse tema, basta entender que as instituições formais são feitas para serem estáveis, porém passíveis de mudanças. Ver Chang (2007b, 2011).

[9] Esse ponto também vai ao encontro de Veblen, que pontua a influência da construção histórica no presente e da defasagem temporal sobre a constante evolução institucional: "a situação de hoje modela as instituições de amanhã mediante um processo seletivo e coercitivo, ou envigorando um ponto de vista ou uma atitude mental herdada do passado [...] as instituições – o que vale dizer, os hábitos mentais – sob orientação das quais os homens vivem são, por assim dizer, herdadas de uma época anterior [...] as instituições são o produto de processos passados, adaptados a circunstâncias passadas e, por conseguinte, nunca estão de pleno acordo com as exigências do presente". (Veblen, 1983, p. 88).

[10] Para Chang (2007b, p. 20, tradução nossa), a negligência da forma leva a uma grande dificuldade de se fazerem propostas concretas de política. Para ele, "se fizéssemos isso,

Relacionar diretamente um formato a uma função leva ao chamado "fetiche da forma", em que se nega o fato de que uma série de diferentes formas pode levar ao cumprimento de certa função importante para o desenvolvimento econômico. A falta de correspondência direta acontece devido à interação entre instituições formais e informais. Isso ocorre porque as instituições não funcionam no "vácuo", mas se relacionam de forma sistêmica em um ambiente institucional amplo (Chang, 2007b). Portanto, uma forma, para determinada instituição, que é importada de um ambiente institucional em que os resultados da sua aplicação foram positivos, não necessariamente obterá os mesmos resultados em outro país em virtude da interação com as instituições locais. Essa interação acontece tanto com as demais instituições formais do país local, que são distintas, quanto com as instituições informais, que são mais difíceis de serem modificadas em um curto período. Nesse último caso, o problema de compatibilidade pode ser mais severo, pois, mesmo que fosse possível alterar todas as instituições formais que se relacionam com a nova instituição, não seria possível adaptar as informais (Chang, 2007b). Nas palavras do próprio Chang,

> Se um país tenta mudar as instituições importando novas formas das mesmas (ou mesmo importando os tipos de instituições que estão atualmente ausentes), elas podem não funcionar bem se forem incompatíveis com as instituições locais; talvez porque elas sejam fundadas sobre valores morais que são incompatíveis com valores morais locais, talvez porque elas assumam a existência de certas instituições que não existem no contexto local. (Chang, 2007a, p. 6, tradução nossa).

As funções, o segundo aspecto referente às instituições formais, também podem ser das mais diversas. Alguns exemplos de funções que podem ser exercidas pelas instituições são de coordenação, de administração, de inovação, de redistribuição de renda e de coesão social (Chang, 2007b). Uma abordagem funcionalista buscaria identificar as funções essenciais que as instituições devem cumprir para o desenvolvimento econômico e encontrar o formato institucional que mais se

seríamos como um nutricionista que fala em comer uma refeição saudável e balanceada sem dizer para as pessoas o quanto de cada coisa elas devem comer".

adapta a tal função (Chang, 2007b). No entanto, há inúmeras funções que as instituições devem cumprir para o desenvolvimento, sendo improvável um consenso acerca de uma lista das principais.[11] Portanto, não há uma maneira correta de definir as funções mais ,importantes a serem exercidas pelo arranjo institucional.

Em primeiro lugar, uma mesma instituição serve a mais de uma função (Chang, 2007b). Exemplos são as instituições orçamentárias governamentais, que exercem as funções de investimentos em infraestrutura, proteção social e estabilidade macroeconômica, ou as instituições políticas, que servem para resolução de conflitos, provisão de coesão social e processos decisórios (Chang, 2007a, 2007b). Assim, nenhuma instituição acaba por cumprir uma única função.

Em segundo lugar, há várias instituições que exercem (ou podem exercer) a mesma função (Chang, 2007b). Por exemplo, a função de estabilidade macroeconômica pode ser obtida através de instituições distintas, que podem ser tanto um banco central independente focado na redução da inflação, quanto instituições orçamentárias do governo, instituições de regulação financeira, dentre outras.

Em terceiro lugar, uma mesma função pode ser exercida por diferentes instituições em diferentes sociedades (ou na mesma sociedade em diferentes períodos) (Chang, 2007b). Isso significa que enquanto uma sociedade cumpre a função de garantia do bem-estar dos seus cidadãos através de uma instituição específica, como, por exemplo, o Estado de bem-estar social, outra sociedade, sem essa instituição, pode ter a mesma função cumprida por instituições distintas. Isso significa que, para que haja comparação entre o quanto de bem-estar é provido à sociedade, como nesse exemplo, é necessário considerar não só a instituição "Estado de bem-estar social", mas as demais que cumprem a mesma função. Por essas razões expostas por Chang (2007b), é muito difícil que haja uma lista consensual de quais seriam as mais importantes funções que devem ser exercidas pelas instituições de uma nação para levá-la ao desenvolvimento[12].

---

[11] Mesmo que houvesse consenso quanto às funções mais importantes, seria ainda mais difícil consenso em relação ao formato que tais instituições deveriam ter. Ver Chang (2007b).

[12] No entanto, apesar da inexistência de consenso acerca de quais seriam as funções mais importantes que uma instituição deve cumprir para o desenvolvimento econômico,

O risco associado ao não entendimento de que existe uma multiplicidade funcional das instituições pode levar ao problema chamado por Chang (2007a) de *institutional monotasking*. Esse problema consiste em delegar a determinada instituição o cumprimento de uma única função, renegando o caráter multifuncional das instituições apontado pela EPI, o que é um erro por três motivos.

Em primeiro lugar, o *institutional monotasking* falha em explorar inteiramente o potencial das instituições. Um exemplo seria o banco central, que apresenta uma série de funções que exerceu historicamente no desenvolvimento dos países além da estabilidade do nível de preços[13]. Assim, de acordo com a EPI, é necessário que haja o entendimento multidimensional das funções para o aproveitamento pleno das capacidades institucionais.

Em segundo lugar, o *institutional monotasking* também torna mais fácil que grupos de interesse capturem certas instituições, fazendo com que estas sirvam aos seus interesses enquanto deveriam servir a outros também. Um exemplo está na governança corporativa orientada para os acionistas, que permite que estes imponham seus interesses sobre os demais interessados da sociedade.[14] As relações que se estabelecem quando uma única função é enfatizada para a instituição podem ser de dominação por parte de algum estrato da sociedade, por alguma relação de dependência ou de coerção.

Em terceiro lugar, o *institutional monotasking* pode levar à avaliação positiva de uma instituição quando considerada uma única função, negligenciando como ela se comporta em relação às demais funções que irá exercer. Basicamente, esquece-se das demais funções que ela inevitavelmente cumprirá. Assim, uma instituição que parece servir bem a uma função específica pode ser péssima quando outra é levada em consideração.

De uma forma geral, a não consideração da multiplicidade funcional atrelada ao nosso objeto de estudo e a negligência das diferenças

---

a discussão da importância de certas funções permanece relevante. O próprio Chang (1999, p. 193-8), ao discutir o Estado desenvolvimentista, estabelece algumas funções necessárias que justificam esta instituição, como a coordenação de mudanças estruturais, a provisão de uma "visão de futuro", a construção institucional e a gestão de conflitos.

[13] Para mais detalhes, ver Epstein (2007).

[14] Ver Lazonick (2007).

entre as formas e as funções são causadoras de problemas. Elas passam a ocorrer principalmente quanto existe ênfase apenas em um dos elementos que caracterizam as instituições formais e não o reconhecimento da sua complexidade.

Outro aspecto importante e conceitualmente definidor acerca das instituições, para além dos conceitos de forma e função, é sua capacidade de moldar as motivações e o comportamento de grupos e atores socialmente interconectados. Atribuir às instituições a capacidade de moldar as motivações e o comportamento dos agentes é um dos elementos cruciais da EPI e uma característica fundamental das instituições. Para explicar como elas atuam nesse sentido, Chang apresenta três características que nelas coexistem. A primeira é restringir o comportamento humano, limitando a ação. A segunda é possibilitar que agentes atinjam certos objetivos. A terceira, e mais importante, é constituir as motivações do comportamento humano e a visão de mundo dos agentes através das ideias e dos valores incorporados nas instituições.[15] A menos que esses três aspectos sejam considerados, a análise das instituições não estará completa.

A primeira característica está relacionada ao caráter limitador e restritivo do comportamento. As instituições formais, assim, estipulam limites para a ação e sanções no caso de descumprimento desses limites estabelecidos. Dessa forma, garante-se, ou, pelo menos, se busca garantir que comportamentos que apresentam altos custos sociais, ou que não apresentam legitimidade perante a sociedade, sejam coibidos. Exemplos são as regras de trânsito, normas de conduta e o direito penal. Portanto, o papel de muitas instituições é o de estabelecer o campo de ação aceitável da atuação humana, sendo a ação coercitiva o instrumento que garante tais limites. Esta visão é contemplada pela própria definição de instituições apresentada pela EPI, quando considera a capacidade de imposição de sanções pelas instituições formais.[16]

[15] Essas três características das instituições estão de acordo com o exposto por Chang e Evans (2000). Dequech Filho (2012) explora o porquê dos agentes se adequarem (ou não) às instituições e como se dá este processo.

[16] Instituições informais também podem apresentar a característica de restringir o comportamento humano, como, por exemplo, através do desprezo pela sociedade de comportamentos considerados imorais. Essa restrição não apresenta caráter coercitivo formal, porém atua também na limitação dos agentes.

A segunda característica das instituições põe em relevo sua capacidade de possibilitar o alcance, por parte dos agentes, de objetivos que, sem elas, seriam inalcançáveis. Um exemplo é o engajamento em pesquisa e inovação a partir de direitos de propriedade intelectual, que garantem os ganhos do investimento e reduzem o risco de que outros agentes copiem as ideias. Isso significa que as instituições podem, de acordo com os resultados por elas produzidos, possibilitar o desenvolvimento econômico em si. No entanto, há casos em que, para possibilitar certo grupo ou estrato da sociedade, outros deverão ser limitados e constrangidos. Assim, as instituições, ao lidarem com problemas de ação coletiva, geram soluções a partir da limitação de um grupo (ou de toda a sociedade) para possibilitar algo a outro (ou a todos).[17]

A terceira característica das instituições corresponde a um dos elementos teóricos mais importantes da EPI, firmando sua identidade específica ao estabelecer a influência do ambiente institucional sobre a constituição dos indivíduos e dos diferentes grupos sociais. Trata-se da característica "constitutiva" das instituições, em que elas se apresentam como elementos constituintes da visão de mundo dos agentes (Chang, 2002, 2007B. Chang; Evans, 2000).[18] Isso acontece porque toda instituição formal apresenta uma dimensão simbólica que incorpora certos valores, afetando indivíduos ou grupos sociais que interagem com as mesmas. Esses valores influenciam a visão de mundo dos agentes, pois passam a ser internalizados. Portanto, o resultado é de influência do ambiente institucional na forma como cada indivíduo entende o mundo, o que acaba por moldar o seu comportamento e, além disso, as suas motivações. Os indivíduos são, em grau significativo, moldados pelas instituições nas

[17] Chang e Evans (2000) apresentam como exemplo as ações afirmativas que favorecem certos grupos em desvantagem na obtenção de empregos a partir da limitação dos empregadores na escolha de seus empregados. Outro exemplo claro, que não é colocado pelos autores, é o sistema de cotas das universidades federais brasileiras, que favorecem grupos de menor renda e de elevada discriminação social na obtenção de vagas no ensino público superior, a partir da limitação do total de vagas reservado ao acesso universal.
[18] De acordo com Chang e Evans (2000), essa visão é mais explicitamente adotada por ciências sociais distintas da economia como, por exemplo, na sociologia institucionalista apresentada por Finnemore (1996). Apesar disso, há economistas, como Herbert Simon e Geoffrey Hodgson, que adotam a mesma perspectiva, principalmente no neoinstitucionalismo caracterizado por Conceição (2002).

quais estão inseridos, tomando para si os códigos morais e as normas que estão materializadas na estrutura social que os cerca.[19]

Essa concepção é um aspecto central de uma abordagem verdadeiramente institucionalista (Chang, 2002). Isso significa dizer que os agentes não têm as suas preferências dadas, como se fossem elementos exógenos, mas que estas se formam de acordo com a sua interação dinâmica com o ambiente institucional, que apresenta instituições de diferentes tipos, como as de produção, as de trocas e as políticas (Hodgson, 2002). O indivíduo e a sociedade não estão dados como fundamentos originais e anteriores às instituições. São construções históricas. A ação individual é largamente explicada pela vida em grupo, pelo que é imposto pelos arranjos sociais, pelas instituições. Sendo as relações humanas conexas e enraizadas nas formas institucionais, elas mudam de acordo com as alterações nessas próprias formas.

Também as instituições informais cumprem um papel na conformação do indivíduo. Sendo os hábitos comuns a um grupo social, estão eles imersos numa determinada cultura que influencia a conduta individual. Estes hábitos, cristalizados em instituições formais e informais, condicionam e restringem a conduta individual. Neste mesmo sentido, as crenças são formadas a partir das racionalizações de sentimentos e emoções, advindas dos hábitos, os quais foram estabelecidos por comportamentos repetidos. Há, portanto, uma interação entre comportamento, hábito, emoção e crenças, os quais explicam o poder normativo das instituições e parte da formação do indivíduo e da sociedade. Assim, o hábito forma regras e instituições, restringindo e/ou fortificando o comportamento do indivíduo.

Apesar da importância apontada para o ambiente institucional, é importante ressaltar que a EPI entende que não existe um determinismo estrutural das instituições para o indivíduo. Isso significa assumir que as instituições apresentam influência sobre as motivações dos agentes, mas

[19] Os agentes não necessariamente internalizam os valores morais inseridos nas instituições de forma a legitimá-los, ou seja, de forma a concordar e reforçar esses mesmos valores na sociedade. Eles podem também contestá-los, ou seja, discordar parcialmente ou integralmente da validade dos mesmos. No entanto, a principal consideração é de que os indivíduos estão necessariamente enraizados no ambiente institucional, em relação direta com os valores nele inseridos.

não de forma determinística, em que, inevitavelmente, a visão de mundo dos agentes pode ser inteiramente explicada pelo arranjo institucional em que ele se insere. Existe também uma relação de causalidade no sentido contrário, ou seja, dos indivíduos para as instituições, que faz com que instituições e indivíduos sejam mutuamente constitutivos.[20]

Os costumes de um grupo de pessoas acabam refletindo na ação coletiva e em suas convenções sociais. Algumas vezes, novas condutas são disposições inatas de indivíduos e em outros momentos advêm das condições sociais que orientam o comportamento. Um novo hábito pode se tornar uma regra normativa estabelecida por um grupo social. A estruturação de uma regra tem a capacidade de restringir a conduta de outros indivíduos, reforçando este hábito nas pessoas, formando-se uma instituição, um hábito reproduzido e durável, um acordo normativo na sociedade. Logo, as instituições são construídas pelos homens e por eles transformadas. Essa dupla causalidade[21] é o que movimenta as mudanças institucionais e as motivações humanas, levando a trajetórias incertas.[22]

A coexistência dessas três características faz com que a EPI tenha uma perspectiva culturalista das instituições, que, de acordo com Chang e Evans (2000) é uma visão

---

[20] Chang e Evans (2000) apontam para o risco de, ao entender a relação entre instituições e indivíduos como um processo de dupla causalidade, imaginar que se trata de um sistema homeostático autorreforçado, gerando como resultado um equilíbrio. Não é dessa forma que o sistema evolui, pois há o papel das ideias na visão de mundo dos agentes, o que leva ao conceito de agência humana, em que decisões deliberadas alteram as instituições, e, consequentemente, a cadeia de causalidade entre estas e os indivíduos.

[21] A ideia de dupla causação tem origem em Veblen (1952, p. 242- 243): "*not only is the individual's conduct hedged about and directed by his habitual relations to his fellows in the group, but these relations, being of an institutional character, vary as the institutional scheme varies*". ("Não só é a conduta do indivíduo formada e dirigida por suas relações habituais de seus companheiros de grupo, mas essas relações, sendo de um quadro institucional, variam conforme o esquema institucional varia" – tradução nossa). Hodgson (1998, 2002) sistematiza e aprofunda tais determinações no conceito de *reconstitutive downward effects,* no qual os indivíduos alteram instituições e as instituições moldam o comportamento dos agentes, mudam seus hábitos e restringem suas condutas.

[22] Essa concepção de uma "trajetória incerta" se aproxima da visão de Veblen acerca da história como um processo "absurdista" caracterizado por uma trajetória cega (*blind-drift*), conforme explicado em Conceição (2002), ao contrário de uma concepção teleológica, como seria supostamente a de Marx. Para uma crítica do reducionismo vebleniano na apreciação de Marx, ver Avila (2013). A concepção marxiana combina determinações histórico-estruturais e práxis transformadora dos indivíduos sociais.

> [..] em que mudanças institucionais dependem de uma combinação de projetos baseados em interesse e projetos ideológico-culturais (em que a visão de mundo pode moldar também os interesses e *vice versa)*. De forma mais simples, mudar as instituições requer mudar as visões de mundo que inevitavelmente estão na base dos arranjos institucionais. (Chang e Evans, 2000, p. 5, tradução nossa)

Portanto, a EPI abre espaço para o papel da cultura, das ideias e da ideologia, não entendidas aqui como uma forma de manipulação da verdade utilizada pelas classes dominantes para doutrinar as classes oprimidas, como em algumas concepções de origem marxista[23], mas sim como a própria visão de mundo de cada agente social, individual ou coletivo. Essa perspectiva enfatiza também o que Chang chama de agência humana[24] (Chang, 2002, 2007a, 2007b, 2011; Chang; Evans, 2000), que é o comportamento humano deliberado com alguma finalidade, de acordo com uma visão de mundo composta por ideias. Esse comportamento pode estar de acordo, ou não, com os interesses econômicos "objetivos" dos agentes, ou seja, aquilo que necessariamente colocá-los-ia em uma melhor posição material. Assim, eles podem até mesmo agir de modo contrário aos seus interesses materiais, em prol de alguma ideia ou concepção que esteja de acordo com as suas visões

[23] Embora a "manipulação cultural" seja sempre uma possibilidade.

[24] Essa noção encontra raízes em Veblen e proximidades com aspectos presentes em Marx. Para Veblen: "como outros animais, o homem é um agente que atua em resposta a estímulos produzidos pelo ambiente em que vive. Como outras espécies, ele é uma criatura de hábitos e propensões. Entretanto, em grau mais elevado que as outras espécies, o homem medita sobre o conteúdo dos hábitos que o guiam, e avalia a tendência desses hábitos e propensões. Ele é notavelmente um agente inteligente. Por necessidade seletiva, ele é dotado com uma inclinação para as ações intencionais. (Veblen, 1964, p. 80, *apud* Monastério, 2005, p. 5-6)". Ideia análoga é expressa pelo conceito de *práxis* e está presente em Marx: "os indivíduos sempre partiram de si mesmos, naturalmente não do indivíduo 'puro', no sentido dos ideólogos, mas sim deles mesmos, dentro de suas condições e de suas relações históricas. Mas fica evidente no curso do desenvolvimento histórico [...] que há uma diferença entre a vida de cada indivíduo, na medida em que ela é pessoal [...]. (Marx; Engels, 2001, p.94-95). Além da intencionalidade pessoal, o homem, para Marx, faz a história: [...] A história não faz nada, ela 'não possui uma enorme riqueza', ela 'não trava combates'! Ao contrário, é o homem, o homem real e vivo que faz tudo isso [...]" (Marx, 1987, p. 93, grifos no original).

de mundo.[25] Nesse sentido, são comuns comportamentos que envolvam uma noção de grupos, como classes e nacionalidades, que tenham algum fim embasado ideologicamente ou que levem em consideração juízos morais sobre quais atitudes são aceitáveis ou não socialmente.

De uma forma mais simples, pode-se dizer que a EPI entende que tanto o ambiente no qual o indivíduo se insere quanto as diferentes experiências pelas quais ele passa formam um "modelo mental" permeado por diferentes valores e ideias que irão determinar a sua conduta[26] (Chang; Evans, 2000). Nesse sentido, a partir do papel constitutivo das instituições, o ambiente institucional é relevante para a composição da visão de mundo dos agentes. Ao mesmo tempo, as diferentes ideias dos indivíduos dão margem à agência humana, em que as escolhas por eles feitas, deliberadas e baseadas em ideias, alteram as instituições ao longo do tempo. Portanto, a visão culturalista da EPI ressalta o papel da estrutura na formação do indivíduo, mas também dá margem para que ele tome diferentes trajetórias em suas escolhas, que podem levar a alterações nas instituições. Basicamente, a ideia exposta aqui, parafraseando Marx, é de que são os homens que fazem as instituições, mas não no contexto institucional de sua própria escolha.

3. O processo de mudança institucional

Estabelecidas as principais definições nas quais a EPI se baseia, o próximo passo é, aplicando as relações anteriormente explicadas, entender o que leva à formação e às mudanças das instituições. De acordo com Chang e Evans (2000), existem duas formas principais de explicar esses fenômenos: a partir da ênfase na eficiência ou da ênfase nos interesses. A EPI apresenta, utilizando sua visão culturalista, essas duas formas de interpretação da formação e das mudanças institucionais.

---

[25] Um dos principais exemplos apontados por Chang e Evans (2000) é o caso do *Economic Planning Board,* o conselho de planejamento econômico do Estado coreano. Com a ascensão de ideias neoliberais acerca da ineficiência da intervenção direta do Estado na economia e da burocracia pública, os conselheiros tomaram a decisão de fechar o conselho, suprimindo os seus próprios poderes em favor de uma concepção ideológica.

[26] A ideia de "modelo mental" formado pelo indivíduo para entender a realidade é uma contribuição da psicologia cognitiva, ligada às ideias de racionalidade limitada de Simon (1959, 1986).

A primeira explicação é a baseada na eficiência com o reconhecimento do importante papel que a cultura apresenta. Nessa forma de interpretar mudanças institucionais, as visões de mundo dos agentes importam, pois a noção de eficiência que os agentes apresentam é subjetiva e proveniente de uma racionalidade limitada. As instituições, nesse caso, tornam o mundo mais inteligível para os agentes ao restringirem as opções de comportamento e manterem a sua escassa atenção em uma menor gama de possibilidades. Isso é essencial, pois o mundo é dotado de alta complexidade, e a racionalidade humana é limitada.[27] A racionalidade limitada, incapacitando o agente de obter e utilizar todas as informações disponíveis no ambiente, faz com que ele atue através de um "modelo mental" que reflete, adequadamente ou não, o mundo real. Dependendo da visão de mundo adotada, portanto, uma instituição pode parecer boa ou ruim, no sentido da eficiência. Assim, certas instituições podem ser preferidas sobre outras simplesmente por se encaixarem na visão de mundo de determinados agentes. A visão de mundo do indivíduo leva-o a legitimar certas instituições e a contestar outras. Dessa forma, a noção de eficiência, conforme a EPI, tem uma dimensão subjetiva, pois os critérios de escolha das instituições são feitos baseando-se no modelo mental percebido pelo agente, e não em termos objetivos (Chang; Evans, 2000). Assim, eficiência depende essencialmente do critério de avaliação do agente, ou seja, daquilo que ele considera eficiente, e se trata sempre de um processo dotado de um alto grau de subjetividade.

Ainda em relação à visão da criação e mudança institucional a partir da eficiência, é necessário ressaltar que existe *path-dependence* na trajetória do ambiente institucional. Assim, as escolhas realizadas no passado, de forma subjetiva, determinam as possibilidades no futuro. Mudanças tecnológicas e institucionais do passado podem restringir a possibilidade de que as instituições atualmente existentes tenham total flexibilidade de

[27] Na concepção de Simon (1959, p. 272) sobre a racionalidade limitada, quando a cognição e a percepção são elementos considerados, é necessário reconhecer que as alternativas para o processo de escolha dos agentes não estão dadas, devendo ser descobertas, e que há um trabalho árduo em considerar quais serão as consequências atribuídas a cada alternativa. Além disso, o mundo percebido pelo agente é distinto do mundo real, e essas diferenças envolvem omissões e distorções. Elas aparecem tanto na percepção do significado das informações disponíveis para o agente, quanto na inferência em relação aos resultados de cada escolha.

mudança, pois evoluem em uma trajetória restrita pelas escolhas do passado. Além disso, a partir do papel constitutivo das instituições, há um processo de formação endógena das preferências dos agentes, em que as instituições incorporam determinados valores e as pessoas que se relacionam com essas instituições, com o tempo, passam a internalizá-los. Esses elementos da abordagem baseada na eficiência com o reconhecimento do papel da cultura rejeitam, portanto, a possibilidade de que as instituições existentes sejam as instituições mais eficientes possíveis (ótimas) por algum critério "objetivo", devido tanto à noção de uma trajetória dependente na evolução das instituições (*path-dependence)*, quanto ao fato de que as escolhas acerca de quais são as instituições mais eficientes serem de caráter subjetivo, baseadas em um modelo mental que não necessariamente representa bem a realidade (Chang; Evans, 2000).

A segunda explicação das mudanças institucionais é baseada no interesse. Nessa visão, assume-se que os interesses de certos grupos moldam as instituições. No entanto, eles não são dados exogenamente, mas estruturados pelas instituições políticas e sociais e legitimados pela cultura. A EPI, nesse caso, aponta novamente para a importância das instituições com seu papel constitutivo da visão dos agentes, através das ideias, e também constitutivo das relações de poder através dos arranjos políticos e sociais. Nesse sentido, mudanças institucionais são simultaneamente transformações simbólicas e materiais do mundo que envolvem não só mudanças na estrutura de poder e interesses, como na própria definição de poder e interesse (Chang; Evans, 2000).

Este pensamento é confluente com a visão de Marx e Engels, claros ao afirmar que a classe dominante é capaz de produzir e difundir pensamentos.

> Os indivíduos que constituem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também uma consciência, e consequentemente pensam; na medida em que dominam como classe e determinam uma época histórica em toda a sua extensão, é evidente que esses indivíduos dominam em todos os sentidos e que têm uma posição dominante, entre outras coisas também como seres pensantes, como produtores de ideias, que regulamentam a produção e a distribuição dos pensamentos de sua época; suas ideias são, portanto, as ideias dominantes de sua época. (Marx; Engels, 2001, p. 48-49).

Marx vê a dominação estrutural do capital sobre os indivíduos assentada sobre bases materiais, que se desdobra sociologicamente no poder da classe dominante, a qual elabora uma visão de mundo plenamente legitimadora da ordem econômica e social estabelecida. Essa ideia está plenamente de acordo com a noção de que os interesses podem moldar as instituições. A figura do capitalista move o sistema, dá forma às relações materiais e aos ideais que as sustentam através de instituições que, a partir do seu papel constitutivo, podem formar nos demais agentes uma visão de mundo que entende como legítima a dominação do capital e como naturais as formas sociais existentes.

Como as pessoas internalizam valores a partir do papel constitutivo das instituições, há a possibilidade de "manipulação cultural" por parte de indivíduos, grupos ou organizações tanto para legitimar como para contestar as estruturas de poder sustentadas por instituições políticas e sociais.[28] Isso significa que, para alterar as instituições, pode ser necessário alterar a visão de mundo dos agentes envolvidos a partir de ideias. Nesses termos, a importância da agência humana, que é a ação deliberada com um propósito definido, é maior nessa explicação, pois os agentes acabam por desenvolver discursos para justificar a sua visão de mundo particular. (Chang; Evans, 2000).

Basicamente, a visão de mudanças institucionais a partir dos interesses mostra que, apesar da existência de interesses econômicos "objetivos", há interesses que surgem (e se estruturam) a partir das instituições políticas e sociais, que não estão necessariamente relacionados a uma melhoria na situação material "objetiva" do agente. A cultura, ao influenciar as visões de mundo, pode ser manipulada de forma a favorecer ou contrariar tal estrutura. Assim, o posicionamento dos indivíduos em relação às instituições, no sentido de legitimar ou contestar, torna-se um elemento importante para a mudança das mesmas, o que confirma a maior importância da agência humana nessa explicação.

---

[28] O exemplo da classe capitalista dado por Marx é uma forma de "manipulação cultural" no sentido de legitimar uma ordem social, mas esse processo pode acontecer igualmente com o objetivo de contestar determinadas instituições, por diferentes estratos da sociedade. Assim, não se trata de um fenômeno exclusivo da classe capitalista dominante, mas possível para qualquer grupo social.

Essas duas explicações, baseadas na eficiência e nos interesses, coexistem na EPI, sendo as duas causas possíveis da mudança institucional. De uma forma geral, pode-se dizer que "mudanças institucionais são um processo altamente complexo, envolvendo interações multidirecionais e por vezes sutis entre forças econômicas 'objetivas', ideias, interesses e as próprias instituições existentes."[29] Ao analisarem a queda do Estado Desenvolvimentista coreano, Chang e Evans (2000) fazem os seguintes apontamentos gerais sobre esses elementos que estão envolvidos no processo de mudanças institucionais.

Em primeiro lugar, os fatores econômicos "objetivos" são importantes, mas não são capazes de explicar inteiramente os processos de mudanças institucionais, como já apontado pela EPI. Para se entender as mudanças institucionais, é necessário também olhar para as batalhas ideológicas e para as mudanças no posicionamento político dos grupos de interesse. Em segundo lugar, é importante ressaltar o papel das ideias, que não são nem o resultado direto da infraestrutura material da sociedade, como em certas concepções marxistas, nem puramente veículos utilizados por grupos de interesse para avançar em suas posições, como na economia política neoclássica, mas características intrínsecas dos agentes[30]. As ideias que elaboram e adotam acabam por legitimar ou contestar as instituições existentes quando incorporadas na sua visão de mundo. Em terceiro lugar, ideias não são um fator único e independente, pois estão relacionadas aos interesses, através de grupos que se identificam com a ideia, e às instituições, através do papel constitutivo das mesmas. Por último, também importa a agência humana nas escolhas determinantes das mudanças institucionais, pois o elemento da escolha ativa e deliberada de atores-chave, muitas vezes contrarian-

[29] "[...] *institutional change is a highly complex process, involving multi-directional and often sublte interactions between "objective" economic forces, ideas, interests, and existing institutions themselves*." (Chang; Evans, 2000, p. 34, tradução nossa).

[30] Nas concepções marxistas apontadas, um materialismo raso indica que as relações de produção determinam os interesses das diferentes classes. Na economia política neoclássica, os indivíduos perseguem unicamente os seus interesses, que são os interesses econômicos objetivos e que são considerados exógenos. Em nenhuma das duas concepções, há espaço para as ideias e para o comportamento deliberado e intencional expresso pela noção de agência humana.

do a ordem econômica "objetiva", é essencial para entender o processo (Chang; Evans, 2000). Por esses motivos, a abordagem da mudança institucional na EPI pode ser considerada de caráter neogramsciano.[31]

Por ser um tema complexo, envolvendo os diferentes e variados elementos já citados, as mudanças institucionais envolvem muitas controvérsias. A EPI mostra que existem duas concepções em relação a essa questão que apontam para casos extremos e que não estão de acordo com seu marco teórico, até aqui apresentado. Assim, a EPI critica a primeira concepção de que as instituições são perfeitamente maleáveis, sendo apenas preciso vontade política para realizar mudanças. Critica também a segunda concepção de que as instituições têm raízes nas tradições de determinado povo, que estas tradições são instituições informais imutáveis, não havendo, portanto, possibilidade de realizar qualquer alteração no ambiente institucional por causa da raiz cultural do mesmo. A primeira concepção é conhecida como *voluntarismo,* e a segunda, como *fatalismo.* Ambas são refutadas pela EPI (Chang, 2011).

Quando se trata do voluntarismo, existem muitas razões para se acreditar que as instituições não podem ser alteradas simplesmente pela vontade dos agentes, de acordo com Chang (2011). Em primeiro lugar, partindo da existência do papel constitutivo das instituições, a trajetória criada pelas mudanças é de *path-dependence,* em que as instituições atuais são uma mistura das escolhas deliberadas feitas pelos agentes do passado e das instituições que existiam anteriormente a estes agentes e que os formaram pelo menos parcialmente. Essa trajetória delimita as escolhas no futuro, seja pelo legado por ela deixado, seja pela necessidade de legitimidade das novas instituições a serem criadas, que precisam de aceitação pela visão de mundo dos agentes e precisam estar em relativa consonância com o ambiente institucional existente, incluindo instituições formais e informais. As restrições criadas pela trajetória passada acabam por limitar a mudança institucional.

[31] [...] *we would argue for what we call a more "culturalist" (or perhaps Gramscian) perspective in which institutional change depends on a combination of interest-based and cultural/ideological projects (in which worldview may shape interests as well as vice-versa). Simply put, changing institutions requires changing the worldviews that inevitably underlie institutional frames.* (Chang; Evans, 2000, p. 5).

Em segundo lugar, as instituições formais são criadas para serem estáveis. Instituições instáveis, que se desfazem quando minimamente contestadas pela visão de mundo de algum agente, apresentam pouca ou nenhuma utilidade. O grau de dificuldade que uma instituição apresenta para ser alterada depende, normalmente, da sua importância.[32] Isso significa que as instituições apresentam mecanismos contra a mudança.

Em terceiro lugar, como toda instituição está inserida em um ambiente institucional e se relaciona com outras instituições, há, por vezes, a necessidade de mudanças simultâneas. Muitas vezes, elas são necessárias para que a mudança institucional traga benefícios suficientes. A menos que as instituições de suporte estejam corretamente estabelecidas, operando em consonância com a mudança institucional que se pretende empreender, a mudança pode não ter os efeitos esperados.

Em relação ao fatalismo, Chang (2007b, 2011) destaca que as instituições informais, que são os costumes e valores de uma sociedade, não explicam diretamente as instituições formais. A cultura (no sentido de tradições culturais), na visão fatalista, é considerada um elemento imutável que, juntamente com o clima, são responsáveis por formatos institucionais que levam a certos resultados econômicos.[33] O problema desta visão está, em primeiro lugar, na ideia de que há culturas boas para o desenvolvimento e culturas ruins. Na verdade, há elementos em cada tradição cultural, seja ela qual for, que podem ser utilizados para apontar tanto características negativas para o desenvolvimento econômico como características positivas.[34] Portanto, não se pode atribuir à tradição de uma sociedade o resultado econômico por ela obtido. Ex-

---

[32] Um exemplo típico é a maior dificuldade de aprovação de emendas constitucionais em relação à aprovação de projetos de Lei mais simples (Chang, 2011).

[33] Exemplos são as ideias de que o clima temperado nos Estados Unidos levou à formação de pequenas propriedades, aumentando a demanda por instituições democráticas e por educação, enquanto o clima tropical de outros países, principalmente da América Latina, levou à formação de latifúndios, tendo efeito oposto (Chang, 2007b).

[34] Um exemplo usado por Chang (2007b) é do Confucionismo. Se olharmos para a ênfase dada à educação, ao "mandato celestial" e à frugalidade, nossa avaliação será de que é uma boa cultura para o desenvolvimento econômico. Se olharmos para a natureza hierárquica, a inclinação para a burocracia e o desprezo por artesãos e mercadores, essa é uma cultura ruim para o desenvolvimento. Portanto, não há forma correta de classificar a cultura de uma sociedade.

plicações desse tipo só podem ser aplicadas *ex post,* no caso em que a sociedade já tenha obtido sucesso ou fracasso, sendo a cultura utilizada como justificativa (Chang, 2007b).

Em segundo lugar, há mais de uma tradição nas instituições de determinado país, pois os costumes, ou seja, as instituições informais, não são imutáveis no longo prazo.[35] Com o desenvolvimento econômico, as instituições tendem a se alterar, inclusive as instituições informais, e, se a cultura e as tradições se alteram, o determinismo cultural/institucional do fatalismo deixa de ser válido. Portanto, apesar de bastante estáveis no curto prazo, as tradições não o são ao longo do tempo.

Por fim, a existência de espaço para diferentes culturas e costumes em uma sociedade abre espaço para a agência humana, a partir do papel constitutivo das instituições e da internalização de ideias na visão de mundo dos agentes. Portanto, o que se mostra é que as instituições não são nem perfeitamente maleáveis, como afirma o voluntarismo, nem completamente rígidas de acordo com tradições e costumes enraizados nas instituições, como no fatalismo. Na verdade, elas mudam ao longo do tempo, em um processo complexo, como já explicado, envolvendo as ideias, os interesses e as próprias instituições existentes, e devem apresentar legitimação pela sociedade, ou seja, devem expressar de algum modo a visão de mundo dos agentes e estar em consonância com as instituições formais e informais presentes no ambiente institucional.

Para entender ainda mais como o processo de mudanças institucionais pode ocorrer, Chang (2007b) faz a distinção entre imitação, adaptação e inovação institucional. Partindo da noção de que as instituições podem ser consideradas "tecnologias de arranjos sociais", a analogia com o processo de *catching up* tecnológico para os países em desenvolvimento é válida e pode esclarecer elementos importantes das mudanças institucionais. Basicamente, o que se aponta aqui é que países

[35] Os dois principais exemplos são a França, que apresenta uma tradição dirigista da economia, mas que foi altamente liberal entre a queda de Napoleão e a Segunda Guerra, e as descrições como preguiçosos e irracionais dadas por habitantes de países avançados aos alemães e japoneses antes destes atingirem alto grau de industrialização (Chang, 2011). O primeiro exemplo mostra que pode existir mais de uma tradição na mesma sociedade, enquanto o segundo mostra que o desenvolvimento pode ser responsável pela mudança na cultura e, por consequência, nos estereótipos.

em desenvolvimento têm a vantagem de poder aproveitar instituições e formatos institucionais já produzidos pelos países desenvolvidos sem arcar com o custo de produzi-los. No entanto, apesar dessa vantagem, a EPI destaca a importância dos elementos tácitos de um ambiente institucional para que a mudança alcance bons resultados: a inter-relação entre a instituição criada, com seu formato específico, e as instituições ditas de suporte, sendo estas formais ou informais.

Quando se trata da imitação institucional, o que se percebe é que países em menor grau de desenvolvimento podem imitar instituições que foram criadas nos países mais desenvolvidos pagando um "preço" mais baixo (Chang, 2007b). Um exemplo é o do Banco Central, que foi criado após uma série de crises financeiras nos países desenvolvidos e hoje é utilizado de forma disseminada por países em desenvolvimento. Hoje as condições materiais que os países em desenvolvimento desfrutam estão relacionadas à criação dessas instituições[36]. No entanto, é importante destacar que a imitação institucional raramente é suficiente para garantir o desenvolvimento econômico de uma nação. Isso se dá porque os resultados da operação de uma instituição existente em um país não são os mesmos que os resultados da operação de uma instituição idêntica existente em outro, pois a relação com o ambiente institucional é um elemento-chave. Como já foi discutido, não há relação direta entre a forma da instituição e o seu impacto econômico e social.

Portanto, ao invés de se buscar a imitação, a adaptação institucional é uma alternativa. Algum grau de adaptação às condições locais torna-se necessário para superar os problemas de interação com o ambiente, incluindo as instituições informais de suporte. Um exemplo é o Japão, que, na segunda metade do século XIX, buscou, no mundo ocidental, instituições que pudessem levar à industrialização do país, implementando as que mais se encaixassem nas condições locais e alterando as que não estivessem de acordo com essas mesmas condições (Chang, 2007b).

No entanto, ainda analisando o caso japonês, percebe-se, também, que há uma gama de instituições que são únicas deste país, o que pode ser caracterizado como inovações institucionais. As inovações são res-

[36] Outros exemplos são o sufrágio universal, as leis de falência, a burocracia profissional, as regulações e as leis trabalhistas (Chang, 2007b).

ponsáveis pelo sucesso econômico de muitos países, com exemplos como Estados Unidos, Alemanha e os países nórdicos (Chang, 2007b). Cabe ressaltar que a inovação institucional, por ser criada no próprio ambiente institucional com o qual ela se relaciona, ou seja, com a cultura e com as demais instituições já existentes, provavelmente não sofrerá de problemas de incompatibilidade e, por isso, pode levar a bons resultados. Isso não significa, é claro, que qualquer instituição criada localmente apresente vantagens sobre instituições importadas ou adaptadas. O resultado gerado pela instituição é sempre produto de uma interação complexa.

Portanto, é necessário entender como se dá o processo de imitação, adaptação e inovação institucional, que tem grande importância para países em desenvolvimento, e qual a relação que se forma com o ambiente institucional já existente. Cabe lembrar ainda dois aspectos. Em primeiro lugar, dado o papel constitutivo das instituições, uma instituição imitada ou adaptada pode, com o tempo, levar a mudanças na cultura dos agentes que com ela interagem, alterando as suas visões de mundo. Em segundo lugar, deve-se lembrar que, como visto anteriormente, essas imitações, adaptações ou inovações devem ser legitimadas pela visão de mundo dos agentes. A mudança institucional, portanto, não é um processo simples em que as instituições são perfeitamente maleáveis, e nem um processo impossível em que as instituições são imutáveis, mas um processo que depende da legitimidade da mudança perante os agentes.

Como último ponto a ser tratado sobre as causas e as formas das mudanças institucionais, há o que se pode chamar de consequências não intencionais e "perversões" institucionais. Estudando o caso da OMC, Chang e Evans (2000) identificam as consequências da criação desta instituição, apontando principalmente para as consequências inesperadas, para a forma como a instituição alterou a estratégia dos grupos de interesse e como surgiram interesses posteriormente à criação da instituição. Além disso, Chang (2011) mostra como as instituições podem sofrer de "perversão" institucional, que é quando atores escolhem usá-las para propósitos distintos dos originalmente intencionados. Essas consequências não intencionais ou "perversões" institucionais podem ser boas ou ruins, dependendo dos resultados a que levem (e também da visão de mundo de quem avalia tais resultados).

Quando ocorre uma mudança institucional, aqueles que a planejaram e promoveram não necessariamente têm certeza de quais as consequên-

cias que dela podem decorrer. Assumindo a racionalidade limitada (Simon, 1959, 1986; Chang; Evans, 2000), há uma série de informações que os responsáveis pela mudança não obtêm, além de ser difícil associar as escolhas a seus respectivos resultados. Portanto, é comum que haja consequências que não tenham sido previstas, passando despercebidas.

No entanto, quando há a mudança institucional, a forma dessa instituição ou o seu impacto na atividade econômica pode levar a mudanças nas estratégias e nos interesses dos agentes. A nova instituição pode mudar o ambiente e as relações institucionais, de modo que grupos, por consequência, alterem as suas estratégias na obtenção de seus objetivos. No caso da OMC, por exemplo, a simples criação da instituição foi responsável por torná-la alvo de grupos de interesse, que passaram a focar nela a sua energia política, redefinindo agendas e mudando suas visões de mundo (Chang; Evans, 2000). Além disso, a nova instituição, através de seu papel constitutivo, pode alterar os interesses dos agentes e inclusive criar novos interesses, inexistentes anteriormente. Com a OMC, muitos grupos redefinem o foco de suas ações para o nível global, devido à existência de uma instituição de governança nesse nível. Há a busca de apoio em outros países nas pautas desses grupos. Além disso, surgem interesses justamente pela criação da instituição, como os de grupos que contestam as medidas por ela adotadas (Chang; Evans, 2000).

A "perversão" institucional, por sua vez, caracteriza a utilização de uma instituição de forma diferente do propósito inicial com que ela foi criada (Chang, 2011, p. 11). Essa perversão não é necessariamente um aspecto ruim e apresenta, na verdade, um modelo distinto de mudança institucional, pois representa uma mudança da atuação da instituição sem que ela tenha que mudar a sua forma. Esse tipo de mudança só se explica através do conceito de agência humana, em que as escolhas dos agentes respondem à visão de mundo que os mesmos criam. A partir de determinadas ideias, esses agentes podem, de forma deliberada e intencional, alterar a atuação de uma instituição sem alterar a sua forma. Assim, pode-se dizer que, a partir da agência humana, uma instituição pode alterar as funções que cumpre sem mudar o seu formato, o que caracteriza um processo de "perversão institucional" se a nova função exercida não corresponde àquelas que motivaram sua criação.

A existência desse processo também implica que as instituições não necessariamente necessitam de uma origem considerada "correta" para atua-

rem de forma a favorecer o desenvolvimento econômico. Exemplos são os sistemas eficientes de taxação criados na Grã-Bretanha e na África do Sul, sendo o primeiro motivado pela expansão imperialista e pela repressão das classes mais baixas em nome da proteção à propriedade privada[37] e o segundo criado a partir do regime de *apartheid*[38]. A "perversão institucional" mostra que, apesar disso, essas instituições podem ser utilizadas de maneira a favorecer o desenvolvimento econômico, cumprindo funções distintas daquelas para cujo cumprimento foram feitas inicialmente.

Estão colocados aqui os principais elementos apontados pela EPI como causadores das mudanças institucionais e as principais relações que se estabelecem nessas mudanças. Foram apresentadas duas abordagens para a explicação das mudanças institucionais: uma a partir da eficiência e outra a partir dos interesses. Ambas, ao final das contas, acabam por depender, devido à abordagem culturalista que empregamos, da agência humana e da visão de mundo dos agentes. Dependendo das ideias incorporadas nessas visões de mundo, os agentes legitimam ou contestam as instituições existentes.[39] Assim, buscou-se mostrar que as instituições não são nem perfeitamente maleáveis, como no voluntarismo, e nem imutáveis, como no fatalismo. A seguir, foram explicados os conceitos de imitação, adaptação e inovação institucional no contexto de países em desenvolvimento, enfatizando a importância da inter-relação entre novas instituições e o ambiente institucional, que deve conter as instituições de suporte, formais e informais, para a recém-criada. Por fim, foram abordadas as consequências não intencionais da mudança institucional e a "perversão" institucional. É excessivamente pretensioso assumir que esses tópicos esgotam o complexo tema da mudança institucional, mas já são capazes de prover uma base teórica para a compreensão de muitos fatos que envolvem os arranjos institucionais observados na realidade.

---

[37] Ver O'Brien (2007).

[38] Ver John (2007).

[39] Portanto, a esfera política é essencial para entender as mudanças institucionais, e sua análise a partir da EPI é coerente com uma abordagem de caráter neogramsciano (Chang; Evans, 2000).

4. O mercado, o Estado e a política

A economia capitalista, para a EPI, é um sistema econômico composto de inúmeras instituições que apresentam diversas formas e funções. Como exemplos, existem as firmas como instituições de produção, os mercados como instituições de trocas, os Estados como instituições políticas dos interesses coletivos, os bancos como instituições financeiras, além de instituições que representam os interesses de produtores, como associações, que representam o interesse de trabalhadores, como os sindicatos, e que representam o interesse dos consumidores. Portanto, há inúmeras e diferentes instituições que se inter-relacionam e influenciam a dinâmica do processo de acumulação capitalista. Além disso, muitas das instituições aqui citadas, como as firmas, o mercado e o Estado, apesar de poderem ser consideradas uma única instituição cada uma, dotadas de uma unidade, são, na verdade, compostas por inúmeras outras instituições, como enfatizado pela EPI (Chang, 2004a).

Essa diversidade institucional, portanto, implica que diferentes formas de capitalismo podem existir entre as sociedades nacionais, favorecendo diferentes grupos e resolvendo os problemas de produção e de alocação de diferentes formas. No final das contas, a EPI ressalta que o sistema econômico capitalista não é apenas um sistema de mercado, pois essa não é a única instituição que regula as questões econômicas na sociedade. Na verdade, ele é dotado de uma variedade institucional que deve ser analisada no seu conjunto, para determinar se a sociedade está se desenvolvendo economicamente ou não. O mercado aparece, na EPI, como apenas mais uma das diversas instituições que são responsáveis pela alocação dos recursos, sendo também composto por diversas outras instituições.[40]

No entanto, a instituição mercado apresenta um papel crucial nas trocas nas sociedades capitalistas atuais, sendo a sua descrição um elemento importante. Pode-se observar que, de acordo com as instituições que estão na base de determinado mercado, o que Chang (2002, 2004a)

[40] Isso implica que problemas como de falha de mercado, que são apontados por outras correntes teóricas, não tem tanta importância na EPI, devido aos demais instrumentos de alocação existentes na economia capitalista. Para uma reflexão acerca da impossibilidade de se definir absolutamente as falhas de mercado, ver Chang (2002, 2004a).

chama de "estruturas de direitos e obrigações", um mercado pode se apresentar de forma totalmente distinta de outro, fazendo com que os resultados gerados também sejam distintos.

Em relação à ascensão do mercado como forma de organização social, Chang (2002) coloca:

> A grande verdade é que, no início *não* havia mercados. Os historiadores econômicos já nos mostraram reiteradamente que, a não ser no nível local (na satisfação de necessidades básicas) ou no nível internacional (no comércio de artigos de luxo), o mercado *não* era uma parte importante – e muito menos dominante – da vida econômica humana antes da ascensão do capitalismo. (Chang, 2002, p.112).

A partir da obra de Polanyi (1957), aponta-se para o fato de que o surgimento dos mercados, historicamente, sempre esteve ligado à atuação deliberada do Estado na formação dessa instituição em níveis nacionais, tese também sustentada por Marx, em sua análise da "acumulação primitiva" (Marx, 1984, cap. 24). Isso mostra que a intervenção estatal sempre foi decisiva para a formação de sistemas de mercado. Portanto, não há distinção alguma entre esta instituição e as demais, pois todas são produto da ação humana, muitas vezes criadas de forma deliberada. O mercado, na EPI, não é concebido como uma instituição natural, mas como produto das interações humanas, sendo alterada de acordo com a agência humana e com a visão de mundo dos agentes.[41] Portanto, é evidente que os mercados são todos politicamente construídos, seja na sua gênese, quando ações deliberadas dos atores são tomadas para a formação do

[41] A EPI nega a noção de "primazia do mercado" (Chang, 2002, 2004a) presente nas abordagens neoclássicas, da Nova Economia Institucional (NEI), e da Teoria da Escolha Pública (TEP), em que o mercado é entendido como uma instituição natural e todas as demais instituições são instituições criadas pelos homens, que criam rigidez no mercado ou atuam para compensar as suas falhas. Ao contrário, o mercado também é produto da ação humana através da política. De acordo com Chang (2002, p. 115), "tal pressuposto afeta profundamente o próprio modo como entendemos a natureza e o desenvolvimento do mercado, assim como sua inter-relação com o Estado e com outras instituições. Enquanto não abandonarmos essa suposição e não desenvolvermos uma teoria que trate o mercado, o Estado e as demais instituições em pé de igualdade, nossa compreensão do papel do Estado permanecerá gravemente incompleta e tendenciosa".

mercado e definição de quem são os participantes, quais as formas de transação e quais mercadorias são transacionáveis, seja na manutenção e alteração desses aspectos ao longo do tempo. Dessa forma, a EPI assume que o mercado e a política estão inevitavelmente atrelados, o que implica que nenhum mercado pode ser livre da política (Chang, 2002).

Todo mercado apresenta instituições que lhe dão suporte, e elas são chamadas, na EPI de "estrutura de direitos e obrigações". Elas são a regulação do mercado e conferem o regramento de seu funcionamento, sendo compostas por instituições formais e também informais. Há quatro tipos de instituição de suporte que a teoria aponta: em primeiro lugar, existem as instituições que regulam quem participa do mercado.[42] Em segundo lugar, há instituições que regulam o que se pode transacionar, ou seja, o que é objeto legítimo de transação.[43] Em terceiro lugar, há instituições que definem os direitos e obrigações de cada agente em cada área do mercado.[44] Por último, há as instituições que regulam o processo de troca em si.[45]

---

[42] Chang (2002, p. 121) apresenta como exemplo o fato de que "leis podem estipular que certos tipos de indivíduos (por exemplo, os escravos ou os estrangeiros) estão proibidos de ter propriedade. As leis bancárias ou de pensão podem limitar a quantidade de ativos possuídos pelos bancos ou fundos de pensão e, assim, restringir a quantidade de mercados de ativos em que eles estão autorizados a ingressar." Além disso, destacam-se as normas dos sindicatos e das associações profissionais e também convenções sociais quanto à casta, ao gênero e à etnia.

[43] Chang (2002, p. 122) mostra que, em certos países, há proibição do comércio de drogas que causem dependência, publicações "indecentes", órgãos humanos ou armas de fogo. Além disso, a legislação muitas vezes estipula que o trabalho escravo, o trabalho infantil e o trabalho de imigrantes ilegais não são objeto legítimo de transação.

[44] Chang (2002, p. 122) exemplifica estas instituições com leis de zoneamento e regulações ambientais, relativas à poluição e barulho, e de incêndio para que se exerçam os direitos de propriedade do solo. Além disso, há regras quanto à qualidade do produto ou quanto a procedimentos corretos na produção para que o mesmo seja transacionado em determinados mercados.

[45] Exemplos são "normas relativas à fraude, à violação dos contratos, à negligência, à falência e a outras perturbações do processo de troca e que contam com o apoio da polícia, do sistema judiciário e de outras instituições jurídicas. As leis do consumidor e da responsabilidade são outros exemplos de regras que estipulam quando e como os compradores de produtos insatisfatórios ou defeituosos podem anular o ato de aquisição e/ou exigir uma compensação dos vendedores" (Chang, 2002, p. 122).

Todas as instituições que fazem parte da "estrutura de direitos e obrigações" de um mercado estão sujeitas à legitimação ou contestação dos agentes, de acordo com a visão de mundo de cada um, que se forma através das ideias e do papel constitutivo das instituições. Por exemplo, o salário mínimo e as leis trabalhistas podem ser considerados direitos essenciais dos trabalhadores e, portanto, instituições legítimas e importantes para a sociedade, ou podem ser consideradas "barreiras no mercado de trabalho", gerando ineficiência, sendo essas instituições contestadas.[46] Outro exemplo é a proibição do trabalho infantil, que, mesmo sendo considerada uma restrição de mercado, não é um tema legítimo de debate devido às noções de direitos humanos que fazem parte da visão de mundo dos agentes. A regulação ambiental é outro exemplo apontado por Chang (2002), em que é considerada por alguns uma intromissão nos negócios e nos interesses pessoais, enquanto para outros é essencial para a manutenção de um ambiente limpo e sustentável. Basicamente, os agentes legitimam ou contestam as instituições a partir das suas visões de mundo, e isso leva a embates políticos. Portanto, a política apresenta caráter central na EPI, e o mercado está inevitavelmente a ela atrelado.

A relação direta entre política ou mercado leva ao fato de que não há nenhum preço que seja livre da política (Chang, 2002, p. 117). Dois preços cruciais são os salários e as taxas de juros, que afetam todos os setores de uma forma ou outra. No caso dos salários, não é só a instituição do salário mínimo que os afeta, mas também as regulamentações das atividades sindicais, dos padrões de trabalho e dos direitos previdenciários. No caso das taxas de juros, mesmo quando há um banco central "politicamente independente", há outras forças políticas que o influenciam, como, por exemplo, a estrutura da dívida pública ou a re-

[46] Chang (2002) aponta para o curioso e contraditório fato de que muitas vezes os que contestam altos padrões de instituições trabalhistas como sendo ineficiências de mercado não o fazem em relação a controles de imigração, que teriam o mesmo efeito. Essa atitude contraditória só é possível porque esses economistas aceitam que os cidadãos de determinado país tenham o direito de ditar os termos da participação de estrangeiros no mercado de trabalho nacional, enquanto rejeitam o direito desses mesmos cidadãos de contestarem o direito dos empregadores de oferecer o salário e as condições de trabalho que estes últimos acham justas. Isso aponta novamente para a visão de mundo como aspecto crucial do posicionamento político dos agentes perante as instituições.

lação entre soberania política e autonomia de política monetária, como se tem colocado na União Europeia (Chang, 2002).

O que se deriva dessas colocações é o fato de que qualquer mercado está permeado pelas relações políticas e a consideração das "estruturas de direitos e obrigações" aproxima a teoria que busca explicar o mercado a partir da EPI com a realidade, pois considera todos os elementos institucionais que dele fazem parte e as relações desses elementos com os agentes. O mercado, portanto, é produto político. Consequentemente, todos os preços e resultados econômicos gerados por ele são influenciados por questões políticas. Por estar permeado por essas relações, não há uma forma correta de determinar qual é o nível de atuação que o Estado pode ter sobre determinado mercado. Não se pode delimitar o espaço entre uma instituição e outra, pois tudo depende da legitimidade atribuída às "estruturas de direitos e obrigação", que devem ser asseguradas pelo Estado.

O Estado, por sua vez, é outra instituição que é composta por diferentes instituições, com diferentes funções e formas dentro da esfera estatal e que estão inter-relacionadas. Na EPI, a ênfase quando o tema é o Estado está na complexidade das motivações humanas dentro da esfera pública. Essas motivações são multifacetadas, indo desde comportamentos baseados no autointeresse até comportamentos não egoístas, como baseados em grupos, em ideologias e em juízos de valor. A esfera pública é um ambiente de análise interessante, pois os indivíduos que nela se inserem muitas vezes apresentam comprometimento com valores não egoístas, como a reforma social, a lealdade partidária e o nacionalismo (Chang, 2002). Pelo papel constitutivo das instituições, os agentes da esfera pública também têm suas motivações moldadas pelo ambiente institucional no qual se inserem, enquanto as alteram através de suas ideias e visões de mundo. Muitos dos valores internalizados pelas instituições do Estado são valores de compromisso com questões públicas, que podem influenciar e moldar a motivação dos agentes (Chang, 2002).

Entre distintas sociedades, as diversas instituições informais podem levar os mesmos arranjos institucionais a diferentes resultados, e o mesmo vale para a esfera pública. De acordo com Chang (2002), as instituições envolvendo sanções e recompensas na esfera pública, concebidas para estabelecer incentivos ao indivíduo, levam à "atrofia da motivação intrínseca", em que o comportamento dos agentes públicos é "moralmen-

te correto" por ser monitorado, mas a motivação para que se comportem dessa maneira é menor. Portanto, o padrão comportamental pode ser melhorado de forma mais eficiente através do enfoque nas motivações. Motivações distintas devido às instituições informais de uma sociedade explicam o porquê de sociedades com o mesmo arranjo institucional apresentarem resultados distintos quanto ao comportamento dos agentes públicos. Essas motivações podem ser alteradas de forma direta, através das ideias e da ideologia, ou de forma indireta a partir da mudança das instituições e do seu papel constitutivo na motivação dos agentes.

A grande questão é entender o fato de que as motivações dos agentes não são fatores exógenos, mas se formam de acordo com o ambiente institucional no qual atuam, principalmente em relação à cultura e as ideias que acabam por formar as suas visões de mundo. Com visões de mundo distintas, os agentes apresentam diferentes opiniões acerca das instituições sob as quais se encontram, legitimando a existência de algumas e contestando a de outras. Essas diferentes visões caracterizam os embates políticos que são essenciais na mudança institucional. Portanto, a política é central para a EPI, pois é a partir dessas diferentes visões de mundo, que legitimam ou contestam a atuação de cada instituição, que surge a agência humana, o comportamento deliberado e intencional que pode alterar a trajetória institucional de uma sociedade.

Portanto, a política, pela sua importância, merece ser analisada. Como já colocado, nenhum mercado está livre da política, pois é em bases políticas que se encontram as "estruturas de direitos e obrigações" que o sustentam. Da mesma forma, os limites da atuação do Estado no mercado dependem da legitimidade das ações por este tomadas, não havendo uma forma correta de delimitar até onde ele atua (Chang, 2002). Assim, as ideias de "despolitização do mercado" e de "excesso de intervenção estatal" têm pouco sentido na abordagem das instituições aqui construída.[47]

[47] Apesar da importância da política e a sua relação direta com o mercado, Chang (1999, 2002) ressalta que a politização excessiva das atividades econômicas pode ser indesejável devido aos elevados custos de transação associados à tomada de decisão e à possibilidade de abuso do poder estatal por parte de grupos poderosos. Portanto, enquanto se reconhece que os limites entre economia e política não são "naturais", mas socialmente construídos, é necessário atentar para o risco de uma excessiva politização.

O papel constitutivo das instituições também atua sobre a política, ao influenciar as motivações dos agentes e os seus interesses, alterando as suas visões de mundo. Isso significa que as instituições formais e informais, com todas as suas características, influenciam a atuação política. Exemplos de instituições que apresentam essa influência são as regras eleitorais, regras regulando o comportamento de figuras públicas e regras na formação de agendas de votação em comitês parlamentares (Chang, 2002). Há três mecanismos envolvidos nesse processo constitutivo das instituições sobre a motivação dos agentes, de acordo com Chang (2002, p. 128). O primeiro é o fato das instituições influenciarem a própria percepção dos indivíduos quanto aos seus interesses. Sociedades onde os partidos apresentam maior ligação com determinados grupos, por exemplo, podem levar ao fato de que, na votação, agentes escolham votar conforme as "linhas de classe". O segundo é a influência das instituições sobre aquilo que é alvo legítimo de ação política. Em sociedades em que o trabalho infantil não é considerado questão legítima de defesa política, os agentes, mesmo que se favorecessem materialmente do trabalho infantil, não cogitariam defender a sua utilização. Isso ocorreria não só pelo medo das sanções, mas principalmente pelo fato de que não se cogita que esse seja um elemento legítimo de disputa política. O terceiro mecanismo é a percepção de quais tipos de atuação política são legítimos. Se um tipo de atuação política é considerado "desagradável" ou "desnecessário" pela cultura de uma sociedade, os agentes tenderão a preteri-lo em relação a outras formas de atuação.

O papel constitutivo das instituições também é, portanto, fundamental para a própria estratégia de atuação política dos grupos. Na EPI, a centralidade da política se explica porque os agentes legitimam ou contestam as "estruturas de direitos e obrigações" que configuram os mercados. Dessa forma, influenciam os preços e os resultados econômicos obtidos. O Estado é responsável por lidar com essas mudanças nas "estruturas de direitos e obrigações". Além disso, as instituições do Estado acabam por moldar as motivações da atuação dos agentes públicos.

Como último aspecto, a EPI aponta para a importância dos detalhes técnicos no processo de criação institucional. Embora nenhuma instituição esteja livre da política, já que as instituições são definidas de acordo com as "estruturas de direitos e obrigações", isso não deve significar negligência dos elementos técnicos na criação da instituição

(Chang, 2007a). Em relação a esse ponto, a analogia feita por Chang (2007a) é a de uma família que chega ao consenso em relação a que tipo de casa quer construir em um terreno (política), mas não dispõe de bons arquitetos ou construtores (técnicos), podendo não conseguir construir uma boa casa que dure por bastante tempo.

5. A relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico

A seguir, busca-se esclarecer a relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico, no sentido de mudanças estruturais do processo produtivo, segundo os pressupostos da EPI. Esta relação, assim como a maioria das demais já expostas, em nada tem de simples, linear ou estática. Conforme Chang (2011), a relação é justamente o oposto disso. Além do mais, como fator complicador, existe uma dupla causalidade, ou seja, tanto o desenvolvimento econômico altera as instituições como as instituições alteram o desenvolvimento econômico. Isso significa dizer que, na verdade, esses dois elementos estão fortemente conectados, evoluindo conjuntamente e, portanto, apresentando trajetórias fortemente correlacionadas[48].

[48] Marx já preconizava a relevância da estruturação material na determinação da totalidade social e da superestrutura "[...] na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral da vida social, política e espiritual. [...] (Marx, 1982, p. 25)". Em inúmeras passagens, Marx considera também a relação inversa, não de maneira linear, mas dialética. Nas relações entre base e superestrutura, há reciprocidade causal: "[...] a cada estágio são dados um resultado material, uma soma de forças produtivas, uma relação com a natureza e entre os indivíduos, criados historicamente e transmitidos a cada geração por aquela que a precede, uma massa de forças produtivas, de capitais e de circunstâncias, que, por um lado, são bastante modificados pela nova geração, mas que, por outro lado, ditam a ela suas próprias condições de existência e lhe imprimem um determinado desenvolvimento [...] as circunstâncias fazem os homens tanto quanto os homens fazem circunstâncias." (Marx; Engels, 2001, p. 35). Logo, as transformações nas relações materiais geram mudanças em outra esfera (cultural, jurídica, ideológica), assim como mudanças nas ideias afetam as relações materiais.

A primeira causalidade, e, segundo Chang (2011), a mais forte, é a que vai do desenvolvimento econômico, ou seja, da mudança estrutural, para as instituições. A acumulação de capital e o aumento da renda da população geram as condições para que ocorram mudanças institucionais. A evidência histórica aponta que, em primeiro lugar, os países se desenvolveram economicamente para depois adquirirem as instituições que possuem hoje.[49] Isso ocorre por três motivos (Chang, 2011). O primeiro é o aumento da demanda por instituições de maior qualidade, que apresentem maior transparência e *accountability*, por exemplo. O segundo é o fato de que a maior riqueza torna as instituições de melhor qualidade mais acessíveis, pois há custos de gestão e de recursos associados a melhores instituições. O terceiro motivo é a demanda por novas instituições dos novos agentes que surgem na sociedade a partir do desenvolvimento econômico. Exemplos são o desenvolvimento das instituições bancárias com a ascensão da classe capitalista no século XVIII e a criação do Estado de bem-estar social e as leis trabalhistas a partir do aumento do contingente populacional pertencente à classe trabalhadora. Com o desenvolvimento econômico, a diferenciação de classes leva a novas demandas, pressionando o processo de mudança institucional (Chang, 2011).

Cabe ressaltar que os processos de imitação e adaptação institucional dificultam a análise da relação entre o desenvolvimento econômico e as instituições. Como explicado anteriormente, estes instrumentos de mudança institucional são utilizados pelos países com menor grau de desenvolvimento para aproveitar a criação de instituições nos países mais desenvolvidos a um menor custo. Por isso, quando uma instituição é criada em um país desenvolvido, torna-se difícil diferenciar a origem das mudanças institucionais que ocorrem em países em desenvolvimento, pois podem ser causadas tanto pelo desenvolvimento econômico quanto pela imitação e adaptação (Chang, 2011).

A segunda relação causal é a que vai da mudança institucional para o desenvolvimento econômico. Ela apresenta três características espe-

---

[49] Em "Chutando a Escada" (Chang, 2004b), o capítulo 3 mostra justamente que as instituições existentes nos países atualmente desenvolvidos, quando estes iniciaram o processo de desenvolvimento, em nada eram parecidas com as suas instituições atuais. Isto leva a crer que, a partir da evidência histórica, a causalidade mais forte entre instituições e desenvolvimento é a que se inicia com o segundo.

cíficas que dificultam muito a proposição de relações gerais: complexidade, dinamismo e não linearidade (Chang, 2011). Essas três características são explicadas a seguir.

A relação entre instituições e desenvolvimento econômico pode ser considerada complexa, em primeiro lugar, porque não há uma forma de instituição que garanta qualquer resultado (Chang, 2011). Ele depende das suas inter-relações com o ambiente institucional, composto tanto pelas demais instituições formais de suporte, quanto pelas instituições informais. Assim, há razões para se acreditar que há mais de um formato eficiente de instituição que se encaixe no ambiente institucional. Um exemplo são os direitos de propriedade, que podem apresentar as mais variadas formas, sendo a sua eficiência dependente das instituições com que se relaciona.[50] Há casos, também, em que as instituições informais, a cultura da sociedade, impedem que o resultado de determinada instituição seja satisfatório.

Em segundo lugar, pode-se afirmar que a relação entre instituições e desenvolvimento econômico é complexa porque existe dificuldade em definir se uma instituição apresenta bons ou maus resultados. Um exemplo claro é o do próprio mercado. Um mercado oligopolizado, por exemplo, pode ser considerado como uma falha de mercado que gera ineficiências, ou como um mercado concorrencial em que empresas apresentam concorrência por inovação, gerando ganhos econômicos. Outro exemplo está na ideia da indústria infante, em que mercados protegidos apresentam maiores ganhos no longo prazo devido à capacidade de desenvolver uma indústria competitiva em âmbito internacional (Chang, 2002a, 2011). Portanto, a própria definição da melhor estrutura de mercado depende de uma concepção prévia sobre qual é o mercado ideal.

As relações entre as instituições e o desenvolvimento econômico podem ser consideradas dinâmicas, pois uma mesma instituição pode apresentar resultados divergentes ao longo do tempo (Chang, 2011). Uma instituição que favorece o desenvolvimento no curto prazo pode tornar-

---

[50] As formas de direitos de propriedade vão além dos formatos usualmente considerados (privados, estatais ou acesso aberto), existindo também direitos de propriedade comunal, em que há regras de utilização da propriedade, além de formas híbridas, como as cooperativas agrícolas. Além disso, há teoria e evidência para sustentar a superioridade de posses estatais ou comunais (Chang, 2011).

-se um fardo no longo prazo, sendo incapaz de lidar com as dificuldades de sistemas econômicos mais complexos. Um exemplo está na utilização de trabalho infantil. No curto prazo, firmas individuais poderiam se beneficiar da utilização de trabalho infantil, mas, no longo prazo, isso reduziria a qualidade da força de trabalho. Portanto, a regulação do trabalho infantil não é só um elemento contestado politicamente pelos agentes, mas também benéfico para as firmas no longo prazo.

As relações entre as instituições e o desenvolvimento econômico podem ser consideradas não lineares porque uma mesma instituição que apresenta bons resultados, quando aprofundada, ou seja, utilizada de forma mais intensa, não necessariamente apresentará melhores resultados (Chang, 2011). O efeito pode ser exatamente o oposto. Esse fenômeno é chamado por Chang (2007a) de "overdose institucional". Um exemplo claro são as instituições de propriedade intelectual. Enquanto algum grau de proteção à propriedade intelectual pode fomentar a inovação, garantindo os rendimentos dos investimentos em pesquisa, uma proteção excessiva pode impossibilitar a difusão tecnológica e levar à estagnação, com a manutenção por um longo período do lucro extraordinário obtido no setor que realizou a inovação (Chang, 2011). Em último caso, a tecnologia criada pode se tornar obsoleta, porém ainda lucrativa.

Portanto, o que se observa a partir da análise dessa segunda linha de causalidade é que as relações das instituições com o desenvolvimento são complexas, dinâmicas e não lineares. Isso implica que uma mesma instituição, utilizada na mesma "dose", porém em países diferentes, pode ser boa para uma sociedade e ruim para outra devido às inter-relações no ambiente institucional. Significa também que, em um mesmo país e na mesma "dose", uma mesma instituição pode trazer resultados distintos ao longo do tempo, pois as instituições apresentam resultados dinâmicos. Além disso, em um mesmo país, uma instituição aplicada em maior ou menor dose pode ter resultados piores ou melhores, respectivamente, pois as instituições apresentam resultados de forma não linear (Chang, 2011). Basicamente, estas são as colocações teóricas da EPI que explicam o grau de complexidade existente na relação causal direta entre instituições e desenvolvimento econômico, levando a crer que a explicação do movimento conjunto desses elementos é mais forte pelo lado do desenvolvimento econômico do que pelo outro lado.

6. Metodologia de análise das instituições

Dadas as relações apresentadas entre o desenvolvimento econômico e as instituições, Chang (2011, 2004b) afirma que o melhor método para analisá-las é através da narrativa histórica, pois é necessário contextualizar o ambiente institucional qualitativamente e, ao mesmo tempo, certificar-se de que a experiência histórica não contradiga a teoria formulada. A especificação de mudanças qualitativas da estrutura institucional, que acontecem no decorrer da história, e das relações que se estabelecem entre as diferentes instituições só pode ser contemplada a partir dessa abordagem. Sobre a análise histórica, Chang afirma o seguinte:

> Essa análise, quando feita adequadamente, não se restringe a compilar e catalogar os fatos históricos na esperança de que isso venha a gerar naturalmente um modelo. Pelo contrário, exige uma busca persistente de modelos históricos, a construção de teorias que os expliquem e a aplicação dessas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstanciais alterações tecnológicas, institucionais e políticas. Tal abordagem, que é concreta e indutiva, contrasta muito com o atualmente prevalecente enfoque neoclássico fundamentado em métodos abstratos e dedutivos. (Chang, 2004b, p. 18).

Por se tratar de um conjunto de instituições formais e informais, os arranjos institucionais apresentam alguns problemas quando se pretende utilizar métodos distintos do histórico, como, por exemplo, análises puramente quantitativas. Os três principais problemas levantados por Chang são o problema da mensuração, o problema da agregação e o problema da comparação.

O problema da mensuração consiste na dificuldade de se mensurar as instituições. Elas são qualitativamente diferentes umas das outras, inexistindo um denominador comum que possa ser usado para quantificá-las. Isso leva, inevitavelmente, a julgamentos subjetivos em relação à instituição, de acordo com a visão de mundo dos que a estão avaliando. Chang (2011, p. 12), tratando desse problema, afirma que

> Pela sua própria natureza, a qualidade de uma instituição é muito difícil, se não impossível, de quantificar, ao contrá-

> rio das muitas variáveis de 'políticas', como a taxa tarifária e a taxa de inflação. Então, qualidades institucionais são recorrentemente medidas por índices baseados em julgamentos qualitativos. (Chang, 2011, p. 12, tradução nossa)

Um exemplo são os índices formados a partir de questionários aplicados a empreendedores ou a acadêmicos especializados. Se a situação econômica é positiva e há otimismo, os empreendedores podem avaliar positivamente a estrutura institucional em que se encontram. No entanto, se a situação se torna ruim e a causa é atribuída às instituições, elas passam a ser avaliadas de forma negativa devido apenas à mudança de expectativa dos empresários (Chang, 2011, p. 12). Além disso, organizações responsáveis pela construção desses índices apresentam critérios sobre quais instituições são boas e quais são ruins *a priori* e que nem sempre (ou quase nunca) são consensuais, devido às diferentes visões de mundo dos agentes. Isso as leva a mensurarem de forma positiva aquelas que estão de acordo com seus critérios e de forma negativa as que não estão. Isso significa que os dados desse tipo são, normalmente, viesados na sua fonte, havendo sempre subjetividade envolvida no processo de avaliação qualitativa das instituições.

Ainda em relação ao problema de mensuração, as mesmas instituições são avaliadas por critérios que misturam formas e funções (Chang, 2011, p. 13). Como já visto, não se pode atribuir qualquer resultado a uma instituição garantindo uma forma institucional específica. Da mesma maneira, há várias funções importantes para o desenvolvimento econômico que uma mesma instituição pode cumprir. A mistura desses dois aspectos torna os índices menos confiáveis, pois não faz sentido misturar essas características distintas. Atribuir um julgamento qualitativo superior a uma determinada forma de uma instituição tem pouco sentido quando se toma como referência a discussão teórica da EPI, pois o resultado de uma instituição, seja qual for o seu formato institucional, depende sempre das inter-relações que se criam no ambiente institucional em que ela se insere. Analogamente, é necessário reconhecer que, em diferentes ambientes institucionais, uma função relevante pode ser exercida por distintas instituições, assim como uma mesma instituição pode exercer diferentes funções. Desse modo, sem compreender a lógica do ambiente institucional, avaliar qualitativamente uma instituição tem

pouco sentido. Outro argumento que sustenta o problema é o fato de muitas instituições serem, na verdade, composições conceituais, feitas de várias outras instituições concretas.[51] Assim, mensurar a qualidade institucional quantitativamente é um exercício infrutífero.

O problema da agregação está no fato de que, feita a mensuração (o que já é algo extremamente complexo), deve-se "somar" as diferentes instituições, que são qualitativamente diferentes e inseridas em ambientes distintos (Chang, 2011, p. 13). O índice resultante, ao juntar essas diferenças, torna-se um valor incapaz de exemplificar corretamente a situação institucional que se quer expressar. Além disso, somam-se valores atribuídos à forma de uma instituição com valores atribuídos a funções de outras. O resultado é um índice que agrega os problemas de mensuração observados anteriormente, cuja interpretação objetiva acerca da qualidade institucional é muito duvidosa.

O último problema, da comparação, é o de que, mesmo que seja feita uma mensuração razoável das instituições e que seja feita uma agregação dessas medidas em um único valor, esses índices não são comparáveis entre diferentes sociedades (Chang, 2011, p. 14), pois as relações que acontecem no ambiente institucional de um país são qualitativamente diferentes das que ocorrem em outro. Elas envolvem instituições informais, relacionadas à cultura, que tornam diferentes as dinâmicas institucionais entre as sociedades. Esse problema é colocado por Chang como o problema da amostra heterogênea, que é comum em estudos com dados em painel, comparando diferentes países. Para ele, caso se quisesse utilizar métodos quantitativos para analisar as instituições (apesar dos problemas apontados), seria mais correta a utilização de séries temporais para cada país (Chang, 2011). No entanto, os dados deveriam estar acompanhados de descrições históricas sobre as mudanças institucionais que ocorrem na sociedade em questão e os aspectos políticos essenciais para o entendimento dessas mudanças, contemplando os conceitos de agência humana e o papel constitutivo das instituições, juntamente com as ideias, na formação da visão de mundo dos agentes.

---

[51] Um exemplo dado por Chang (2011, p. 13) está no sistema de direito de propriedade, que é composto por leis da terra, leis de planejamento urbano, leis de contratos, leis de falência e leis de direitos de propriedade intelectual.

7. Conclusão: a EPI como base teórica para a análise do papel das instituições no desenvolvimento econômico

Os elementos descritos pela EPI para explicar as relações entre instituições, política e desenvolvimento econômico, explicados didaticamente neste ensaio, servem como uma boa base para a análise empírica. Esse marco teórico foi construído a partir das análises de Ha-Joon Chang acerca das instituições e tem como base um pensamento contemporâneo baseado na compatibilização da visão do "Velho Institucionalismo" de Thorstein Veblen e John Commons com a de outros autores de Economia Política, como Karl Marx e Joseph Schumpeter. Esse pensamento entende a evolução institucional como um processo histórico, contínuo e sujeito a mudanças, explicadas pela interação entre os agentes, as instituições e a estrutura econômica. Há a consideração das diferentes visões de mundo dos agentes, colocando a cultura e as ideias como variáveis cruciais para entender a dinâmica institucional. A sua capacidade de explicar as relações sistêmicas e complexas existentes entre o ambiente institucional e o desenvolvimento econômico a partir de uma perspectiva histórica torna-a uma teoria que se apresenta como alternativa consistente para a análise de sistemas socioeconômicos concretos.

Dessa forma, o que apresentamos neste ensaio foram as principais categorias teóricas a serem observadas na análise empírica de caráter indutivo com base na EPI, assim como as principais relações lógicas postuladas por essa abordagem. Destacam-se as diferenças entre instituições formais e informais, entre forma e função das instituições, e entre as características essenciais das instituições, que são o papel restritivo, o papel possibilitador e o papel constitutivo que exercem. Este último define uma abordagem verdadeiramente institucionalista, em que as instituições são responsáveis por moldar a visão de mundo dos agentes, internalizando valores e crenças em suas visões de mundo ("modelos mentais"). O papel da agência humana, ou seja, a ação deliberada de um agente com um propósito definido, também é considerado um elemento-chave, como forma de explicitar que é a sociedade que constrói as instituições, podendo essa construção tomar trajetórias não óbvias, distintas de interesses materiais "objetivos", ou daquelas derivadas diretamente das contradições da estrutura econômica. Nesse contexto, o papel da cultura e das ideias é essencial.

A discussão acerca das mudanças institucionais leva em consideração, na EPI, as motivações de eficiência e dos interesses, além da dicotomia entre legitimidade e contestabilidade das instituições a partir de diferentes visões de mundo, colocando a ideologia como uma variável crucial para entender o processo político e, consequentemente, econômico. Essas considerações levam ao fato de que o mercado, o Estado e a política são elementos indissociáveis, ligados através das "estruturas de direitos e obrigações" que sustentam a atividade mercantil. A contestação dessas estruturas por parte dos agentes pode levar a mudanças institucionais. A consideração da cultura e das ideias pela EPI leva, portanto, a um papel crucial da agência humana neste marco teórico, influenciando a evolução daquilo que é legítimo na esfera do mercado.

A relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico, no sentido de mudança na estrutura produtiva e social, ou, nos termos de Marx, do processo de acumulação de capital, é uma relação de dupla causalidade, em que os dois elementos evoluem conjuntamente. A relação mais forte é a em que o desenvolvimento econômico altera o ambiente institucional, a partir de mudanças sociais que criam novas classes, demandando novas instituições, ou pela maior riqueza material que permite acesso menos custoso às instituições de maior qualidade. A relação em que as mudanças institucionais geram desenvolvimento econômico também existe, mas de forma complexa, dinâmica e não linear.

Por fim, as considerações feitas levam à conclusão de que o método mais adequado para análise de sistemas concretos é o histórico, pois é o único capaz de relacionar as complexidades das inter-relações institucionais com o caráter qualitativo dessas mesmas instituições. Além disso, os problemas de mensuração, agregação e comparação dificultam a utilização de métodos quantitativos, que, quando utilizados, devem ser através de séries temporais aliadas a interpretações históricas.

Referências

AVILA, R. I. *As relações de causalidade estrutura-sujeito em Veblen e em Marx:* perspectivas inconciliáveis? Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CHANG, H. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The developmental state.* Itaca, New York: Cornell University Press, 1999.

CHANG, H. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: CHANG, Ha-Joon. *Globalisation, Economic Development and the Role of the State.* London: Zed Books, 2004a.

______. *Chutando a escada:* a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004b.

______ . Institutional Change and Economic Development: an introduction. In: CHANG, H. (Org.). *Intitutional Change and Economic Development.* United Nations University Press, 2007a.

______. Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics,* v.7, n. 4, p. 473-498, 2011.

______. Rompendo o modelo: Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, Glauco et alii (orgs.) *Brasil, México, África do Sul, Índia e China:* diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: UNESP, EDUSP, 2002.

______. Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). *Intitutional Change and Economic Development.* United Nations University Press, 2007b.

CHANG, H.; EVANS, P. *The role of institutions in economic change.* Paper for the meeting of the "Other Canon" group. Oslo, ago. 2000.

CONCEIÇÃO, O.A.C.; BARCELLOS, O. O comportamento humano no pensamento institucionalista – uma breve discussão. ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA - *Anpec Sul*, 13, 2010, Porto Alegre. Anais do XIII Encontro Regional de Economia - Anpec Sul 2010. Porto Alegre: UFRGS, 2010, p. 1-23. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/programacao.asp>. Acesso em: 1 de ago. 2010.

______. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Análise Econômica.* Porto Alegre, Ano 18, n. 33, mar. 2000.

______. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. Porto Alegre: *Ensaios FEE.* v.23, Número Especial, p. 603-620, 2002.

DEQUECH FILHO, D.. Economic institutions: explanations for conformity and room for deviation. In: XL ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2012, Porto de Galinhas. Anais do XL Encontro Nacional de Economia, 2012. p. 1-20.

EPSTEIN, G.. Central Banks as agents of economic development. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). *Intitutional Change and Economic Development.*United Nations University Press, 2007.

FINNEMORE, M.. Norms, culture, and world politics: insight from sociology's institutionalism. *International Organization*, v. 50, n. 2, p. 325-347, 1996.

HODGSON, G. M. The Evolution of Institutions: An Agenda for Future Theoretical Research. *Constitutional Political Economy*, n. 13, 2002.

HODGSON, G. M.The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*. v.36, p.166-192, mar.,1998.

______. Institutions and Individuals: Interaction and Evolution. *Organization Studies,* Thousand Oaks, v. 28, n. 1, jan., p. 95-116, 2007. Disponível em: <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/instindiv.pdf.>. Acesso em: 19 de jan. 2012.

HERSCOVICI, A. Irreversibilidades, incerteza e teoria econômica – reflexões a respeito do indeterminismo metodológico e suas aplicações na ciência econômica. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 34, n.4, p. 805-825, out-dez, 2004.

JOHN, J. The political economy of taxation and tax reform in developing countries. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). *Intitutional Change and Economic Development*. United Nations University Press, 2007.

LAZONICK, W. Corporate governance, innovative enterprise, and economic development. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). Intitutional Change and Economic Development.United Nations University Press, 2007.

MARX, K. *A sagrada família ou crítica da crítica critica contra Bruno Bauer e seus seguidores*. São Paulo: Moraes, 1987

______. *O Capital:* crítica da economia política. Livro primeiro (I): O processo da produção do capital. v. 1 Tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os economistas).

______. *Para a crítica da economia política:* salário, preço e lucro – o rendimento e suas fontes – a economia vulgar. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MONASTÉRIO, L. M.. Veblen e o comportamento humano: uma avaliação após um século de "A teoria da classe ociosa". *Cadernos IHU ideias,* São Leopoldo, n.42, p.1-14, 2005.

O'BRIEN. P. K. State formation and the construction of institutions for the first industrial nation. In: CHANG, Ha-Joon (Org.). *Intitutional Change and Economic Development*. United Nations University Press, 2007.

POLANYI, K. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957.

SIMON, H. A. Rationality in Psychology and Economics. *The Journal of Business,* v. 59, n. 4, 1986.

______. Theories of decision-making in economics and behavioral science. *The American Economic Review*, v. 49, n. 3, , jun. 1959.

STANFIELD, J. The Scope, Method and Significance of Original Institutional Economics**.** *Journal of Economics Issues*, Armonk, XXXIII, n. 2, p.231-255, 1999.

VEBLEN, T. *A teoria da classe ociosa:* um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

______. *Essays in our changing order.* New York: Augustus M. Kelley, 1964.

______. *The place of science in modern civilisation and other essays.* New York: Viking, 1952.

A relação entre instituições e crescimento econômico: uma análise heterodoxa e evolucionária

Octavio A. C. Conceição

Instead of the macro economy being treated as a magnified representative individual, social structure has to be introduced in a population of heterogeneous individuals. This is another open door for institutional analysis. (Hodgson, 2007).

My basic proposal is that the concept of "social technologies", which complement "physical" technologies, and of "institutions" as the structures and forces which support and hold in place social technologies, together point the way to a bridge design. (Nelson, 2008)

1. Introdução

A agenda de pesquisa centrada no institucionalismo e mais especificamente na relação entre instituições e o processo de crescimento econômico tem evoluído muito ao longo das últimas décadas. Vários autores e correntes debruçam-se sobre este tema, estabelecendo, às vezes, um nexo teórico incompatível, contraditório e, outras vezes, sucitam um padrão de clara convergência. Explicando melhor, as abordagens sobre crescimento econômico do *mainstream*, centradas nos modelos de crescimento endógeno, advogam as vantagens da convergência a uma situação de equilíbrio ótimo, normalmente, mas nem sempre, obtido através do recurso a "instituições adequadas", que garantiriam *ex ante* tal padrão de estabilidade de longo prazo. Nesse desenho teórico, as instituições constituem uma espécie de selo de garantia de que uma trajetória de crescimento estável possa ser alcançada, desde que as mes-

mas não perturbem a ordem sistêmica, para que as equações de crescimento possam chegar à estabilidade e ao longo prazo. Nesse sentido, a noção de instituição assume um caráter normativo e sancionador de eficiência econômica, noção esta que contrasta com a natureza do próprio institucionalismo, como se verá na sequência deste texto. De outro lado, as abordagens propriamente institucionalistas veem as instituições como regras do jogo ou padrão de regras formais e informais, segundo versão próxima da NEI, ou como hábitos de conduta dos indivíduos, segundo padrão conceitual do *Original Insitutional Economics*. Neste âmbito, a relação entre instituições e o processo de crescimento econômico assumem um caráter ambíguo e, algumas vezes, podem até mesmo atrapalhar o bom desempenho econômico dos países. Aspectos culturais e idiossincráticos das nações podem desenhar trajetórias de crescimento distintas e sequer comparáveis. Não há qualquer roteiro que assegure condições "ideais" para o crescimento econômico. Esta é a razão pela qual entendemos que o nexo entre instituições e crescimento econômico tem um caráter muito mais heterodoxo do que ortodoxo. É dessa discussão que nos ocuparemos no presente texto.

Artigos recentes publicados na "Journal of Economic Issues", "Cambridge Journal of Economics", "Industrial and Corporate Change" e "Journal of Institutions Economics", dentre outras revistas, têm destacado a estreita relação entre o processo de crescimento econômico e o papel das instituições. Tais estudos não tratam de estabelecer a relação de causalidade entre ambos, que muitas vezes é ambígua, mas em explicitar novos nexos conceituais que permitam esboçar uma teorização preliminar e apreciativa sobre a natureza dessa relação.

Esse tema é um dos mais complexos e desafiadores da teoria econômica contemporânea. Sua formalização como uma trajetória preestabelecida rumo ao *steady state* (Solow, Novos Clássicos ou Novos Keynesianos) ou sua compreensão como um processo instável, sinuoso e incerto (institucionalistas, neoschumpeterianos, pós-keynesianos) não esgotam a riqueza analítica creditada a tão complexo tema.

Muito tem sido enfatizado no debate econômico contemporâneo sobre a estreita vinculação entre crescimento econômico e sua dependência do marco institucional vigente no país ou na região. Alusão a essa relação é feita pela contribuição neoschumpeteriana (Freeman, Perez, Freeman e Louçã, Nelson, Dosi, Metcalfe) e pelas correntes institu-

cionalistas (Hodgson, Rutherford, North, Williamson). Não se duvida, nem se questiona a validade da causalidade entre ambas. Um conceito interage e se alimenta do outro de maneira relativamente imprevisível.

Consideramos que houve muitos avanços nesses pontos. E os mesmos vêm consolidando a importância da contribuição do Antigo Institucionalismo Norte-Americano, que tem nos estudos de Veblen, mas também em Commons e Mitchell, suas principais fontes de referências. Isso contrasta com o debate contemporâneo, que tem seu núcleo teórico na designada Nova Economia Institucionalista (NEI).

O que se buscará demonstrar nesse texto é que muito do sucesso da construção de um quadro institucional compatível com uma trajetória de crescimento econômico é oriundo do processo histórico, social, cultural que o gerou. Essa hipótese harmoniza-se com o referencial analítico do Antigo Institucionalismo.

Portanto, nem sempre é verdadeira a assertiva segundo a qual uma "eficiente" e "consistente" política macroeconômica, sintonizada com os cânones neoclássicos, é garantia segura para a obtenção de uma trajetória "ótima" de pleno emprego e equilíbrio de longo prazo.

Este texto tentará demonstrar que a) crescimento econômico é um processo complexo demais para ser expresso através de formalizações centradas em um restrito elenco de variáveis passíveis de mensuração; b) é um processo onde importam as relações de mútua causalidade, que Myrdal designou de causação circular, onde o papel das firmas, das decisões individuais e das instituições é decisivo; c) onde a história e as mediações culturais também têm importância; e d) noções de otimalidade e *steady state* dificilmente serão alcançáveis em um horizonte de longo prazo, dada a incerteza e as instabilidades inerentes ao processo de decisão capitalista de produzir.

Esses fatores sugerem que a compreensão do processo de crescimento econômico tem maior proximidade teórica com o campo heterodoxo do que com o ortodoxo. Se tal assertiva for verdadeira caberia, então, explicitar em que consiste a heterodoxia, qual sua natureza ontológica em oposição à ortodoxia, e por que se faz necessário o abandono do individualismo metodológico como pressuposto central. Ao assim proceder, entende-se que o processo de crescimento econômico deve ser compreendido sob uma perspectiva evolucionária.

Mais ainda, sob essa perspectiva, o papel do indivíduo não pode ser visto como inerte, imutável e passivo, já que são suas decisões, tomadas sob incerteza, e em um ambiente permeado de instabilidades, que criam condições para o avanço tecnológico e a consequente transição para o paradigma tecnológico que abrigará possíveis trajetórias de crescimento econômico.

Daí a importância do pensamento de Veblen e dos seguidores do Antigo Institucionalismo, pois, para eles, são esses indivíduos e as instituições que o rodeiam que exercem o poder de criar o ambiente evolucionário adequado ao avanço do processo econômico em toda sua magnitude. Reiterando mais uma vez, tal proposição somente tem sentido lógico e teórico se houver uma ruptura canônica com os princípios do individualismo metodológico, o que esbarra, necessariamente, na proposição de uma ontologia evolucionária compatível com esses preceitos. Essa é a proposição desse texto.

2. Instituições e crescimento econômico: um nexo evolucionário...

Vários artigos, como o de Nelson (2008), Hodgson (2008, 2009), North (2005) apontam, de forma cada vez mais enfática, que institucionalismo e crescimento econômico ou a *performance* dos países estão indissoluvelmente associados. O problema seria amarrar ambas as noções de forma a estabelecer uma conexão ou ponte entre ambas. A partir daí, uma revolução no campo das teorias de crescimento seria realizado. Em tal processo, duas abordagens estariam em linha de absoluta convergência: institucionalismo e evolucionismo.

Isso nos permite afirmar, não sem alguma ousadia, que o institucionalismo venceu o debate sobre desenvolvimento econômico. A novidade em tal afirmação é que ela é reinterpretada "fora" dos cânones do *mainstream*, que a vê como resultante de uma eficiente e única estratégia liberalizante, omitindo a contribuição dos institucionalistas e evolucionárias sobre o tema.

Pegando, a título de exemplo, um artigo nesta linha, como o de Jameson (2006), tem–se que, apesar da forte influência da NEI sobre os estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI) – como a *Conference on Second Generation Reforms* e sua ressonância no *World Development*

Reform de 2002 e a repercussão desde os anos 70 do institucionalismo sobre o conteúdo do *Handbook of Development Economics* –, é a compreensão da economia, como definida por Philip Klein, enraizada nas correntes institucionalistas herdeiras do "velho" institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell, que vem ganhando importantes adeptos no debate contemporâneo. Segundo essa tradição, a economia seria um sistema que "*embraces a body of knowledge and skills and a stock of physical equipment; it also embraces a complex network of personal relations reinforced by custom, ritual, sentiment, and dogma.*" (Klein, 1977, P. 789 *Apud* Jameson, 2006, p. 369).

Saliente-se, novamente, que tal institucionalismo não é o mesmo do Banco Mundial, que privilegia apenas as denominadas "instituições de mercado", no qual as organizações, as instituições e as restrições de política econômica atuam em consonância com o modelo neoclássico. Para Jameson (2006, p. 369): "*[o]ne institution, the market, remains the focus of the international financial institutions such as the World Bank*." Entretanto, apesar desse enfoque, o institucionalismo permanece central no pensamento sobre desenvolvimento, o qual contempla a evolução institucional com grande variedade e complexidade. Para Jameson, aspectos relevantes do velho institucionalismo de Veblen, adicionados ao "novo institucionalismo" de North, vêm constituindo uma pragmática combinação de construções e *approaches* dos primeiros com avanços epistemológicos e metodológicos dos últimos, que permitiram avançar em novas questões, as quais ele designa de "moderno institucionalismo do desenvolvimento"[1]:

> *The challenges of the development process, and its resistance to reductionism, are the roots of modern institutionalist's contribution to understanding both development and the policies and processes that can guide development initiatives.* (Jameson, 2006, p. 370).

Tal perspectiva analítica revela que a noção de crescimento econômico (teoricamente vinculada à noção de desenvolvimento) passa pela

[1] Dentro das teorias do desenvolvimento econômico, o autor destaca três correntes institucionalistas que se salientaram a partir do velho institucionalismo. A primeira delas é a oriunda da já mencionada revista *Journal of Economic Issues*, que congrega uma série de trabalhos e estudos nesse campo analítico. A segunda é a contribuição de Ha-Joon Chang. E a terceira é a contribuição de Geoffrey Hodgson.

ideia de mudança e transformação estrutural. E, nesse sentido, a direção da mudança tem estruturalmente uma dimensão sistêmica. É impensável uma mudança no plano microeconômico, sem que se conceba sua difusão também no plano meso e macroeconômico.

Há, portanto, uma vinculação entre a ideia de mudança e de movimento com a noção de tempo e de dinâmica, que imediatamente explicitam o nexo entre processo de crescimento e evolução. É impossível conceber-se o processo de crescimento econômico sem inseri-lo em uma perspectiva evolutiva ou evolucionária. Daí a importância das abordagens que contemplam tais perspectivas, como o fazem os neo-schumpeterianos e as vertentes institucionalistas, principalmente no campo do Antigo Institucionalismo.

Esses elementos evolucionários realçam um novo enfoque interpretativo sobre a natureza do processo de crescimento econômico (visto de forma evolutiva). Isso remete à próxima questão: é possível tratá-la no âmbito do *mainstream* ou é necessário romper com o mesmo? Tal objeto analítico tem raízes heterodoxas? A resposta é sim, mas antes é preciso definir-se o que se entende por heterodoxia.

Na seqüência, procurar-se-á explicitar em que consiste a natureza do pensamento heterodoxo, para então se tentar responder em que medida se deu o avanço do institucionalismo: se por pertencer ao campo heterodoxo ou por constituir um novo *approach* teórico evolucionário, no qual o papel dos indivíduos e seus hábitos são decisivos.

3. ... ou uma ontologia heterodoxa?

A definição de o que é e o que não é objeto de análise teórica heterodoxa é alvo de discussões que sempre se fizeram presentes na teoria econômica e no campo da economia política. Marx, já em "O Capital", distinguia os fundamentos de uma economia política "burguesa" de uma economia política "científica". Lá, sugeria que o que distinguia uma da outra era a vinculação e consequente crença e fé nos mecanismos automáticos de regulação pelo mercado. Advogava que tais fundamentos eram – ao contrário de objeto de uma fé cega na sapiência dos dotes metafísicos da mão invisível – inventados e manipulados pelos homens, o que conferia um caráter antagônico, conflituoso e competiti-

vo de busca pela apropriação do excedente, oriunda da própria atividade econômica humana. Tal argumento estabelecia, assim, a base sobre a qual se erigiram as formas de ação coletiva, as regras de comportamento e de convívio social com o ambiente de conflito, passíveis de serem "reguladas" no âmbito do processo de gestão do trabalho humano. Extraíram-se daí os fundamentos do arcabouço institucional, que daria sustentação ao processo de acumulação de capital e ao notável avanço industrial e tecnológico do século XX.

Tal perspectiva converge com o campo de pesquisa institucionalista, que tem uma natureza heterodoxa, face à crítica explícita de Veblen à ortodoxia, que tratava o *homo economicus* como inerte, imutável e passivo (Hodgson, 1998; Veblen, 1898).

A questão é explicitar em que consiste a referida natureza heterodoxa. Inúmeros autores têm se ocupado dessa questão nos últimos anos e não caberia listá-los. Ocupar-nos-emos aqui da interpretação de Lawson (2006), que afirma que houve recentemente uma numerosa expansão de atividades de pesquisa em economia nas áreas designadas de heterodoxas. Como exemplo, tem-se a formação da *Association for Heterodox Economics* (AFHE) e a conferência realizada em 2002, na Universidade de Missouri (Kansas City), sobre *The History of Heterodox Economics in the 20th Century*. A heterodoxia vem se constituindo em uma espécie de guarda-chuva que encobre uma série de diferentes projetos ou tradições. Todos, entretanto, se distinguem da ortodoxia pela importância central da ontologia. As várias tradições heterodoxas modernas distinguem-se pelos diferentes compromissos, que especificam as substantivas teorias, as políticas de mensuração ou as técnicas ou unidades básicas de análise. A economia heterodoxa inclui vários projetos ou tradições, que vão desde os pós-keynesianos, aos (velhos) institucionalistas, feministas, marxianos, austríacos e economistas sociais, entre outros. Em linhas gerais, a natureza da pesquisa heterodoxa é caracterizada pelos seguintes pontos:

(1) um conjunto abstrato ou teórico nitidamente recorrente de temas e ênfases em uma específica tradição;
(2) uma multiplicidade de tentativas, dentro de cada tradição, em teorizar sobre seus temas tradicionais específicos e formar posições políticas, ou ainda para determinar as principais unidades de análise

de uma específica tradição ou outros princípios metodológicos baseados nas mesmas. Os resultados são frequentemente apresentados com uma postura política/teórica, unidades básicas de análise ou princípios metodológicos alternativos ao *mainstream*;
(3) um reconhecimento de que é impossível serem geradas concordâncias, dentro de uma tradição heterodoxa, sobre teorias e políticas alternativas específicas, posturas metodológicas específicas e o reconhecimento de que o único campo comum, dentro de qualquer tradição, é uma oposição ao *mainstream* ou à ortodoxia "neoclássica".

Lawson (2006, p. 484) enfatiza que todos os referidos elementos estariam presentes nas análises pós-keynesianas, bem como em todas as demais tradições heterodoxas[2]. Por outro lado, o moderno projeto do *mainstream* consiste na proeminência de quatro teses centrais passíveis de crítica. A primeira é que os respectivos projetos de pesquisa defendem o sistema econômico corrente, assumindo, por isso, um caráter ideológico[3].

---

[2] Referindo-se ao institucionalismo, Lawson (2006, p. 485) salienta que "*Briefly consider, for example, the project of old institutionalism, or anyway the manner in which it is commonly perceived. To speed up matters, let me rely on the commentary of the institutionalist historian Malcolm Rutherford. In his view, '[a]ll attempts to define American institutionalism, whether in terms of a set of key methodological or theoretical principles or in terms of the contributions of [major contributors] . . . have run into problems with apparent disparities within the movement'* (Rutherford, 2000, p. 277). *Rutherford notes the 'dramatic differences' in the methodological principles, theoretical positions and definitions of major contributors, and recognises the impression this has given: '[i]nstitutionalism easily appears as incoherent, as little more than a set of individual research programs with nothing in common other than a questioning of orthodox theory and method'* (Rutherford, 2000, p. 277–8). *Thus Mark Blaug has stated that institutionalism 'was never more than a tenuous inclination to dissent from orthodox economics' (Blaug, 1978, p. 712), and George Stigler has claimed that institutionalism had 'no positive agenda of research', 'no set of problems or new methods', nothing, but 'a stance of hostility to the standard theoretical tradition'. This view still finds wide currency — for example Oliver Williamson has recently argued that [in the light of its failures elsewhere] 'the older institutional economics was given over to methodological objections of the orthodoxy'.*" (Williamson 1998, p. 24).

[3] Segundo Lawson (2006, p. 485): "*Often systematised under the heading of 'mainstream economics as ideology'. To state the moral: the entire enterprise of neo-classical economics is rigged to show that laissez-faire produces optimal outcomes.(…) How is this rigging said to be achieved? One component of the most common strategy is everywhere to stipulate that human beings are rational (meaning optimising) atomistic individuals.*"

A segunda é a construção de um modelo teórico especificado de forma a assegurar que resultados alcançáveis sejam ótimos. Isso se assenta na hipótese de que os comportamentos individuais são otimizadores, o que implica incorporar a tradição ortodoxa de tratar os indivíduos como agentes, que atuam de forma independente um do outro. Esse ponto contrasta fortemente com os argumentos levantados por Veblen em toda sua obra. Além desses dois aspectos, persiste no referido projeto uma forte inclinação à matematização, o que sugere sua aplicação em qualquer situação e lugar. Em outras palavras, a economia heterodoxa rejeita o "reducionismo metodológico", a medida que os modelos formalísticos nem sempre são apropriados.

Essa é a razão que leva Lawson a propor que a diferença entre heterodoxia e *mainstream* seja de natureza "ontológica". Ao definir ontologia como o estudo ou uma teoria sobre a natureza básica e a estrutura de campo (um domínio) da realidade, Lawson parafraseia Marx, salientando que os reagentes microscópicos e químicos não são apropriados para a análise das formas econômicas. Há métodos de análise apropriados para um tipo de matéria e outros não. O mesmo se diz para os métodos matemáticos, que seriam inapropriados para determinadas situações sociais [4].

A terceira tese central é que o pressuposto ontológico implícito no moderno projeto de pesquisa do *mainstream* aponta para uma visão de mundo oposta à contribuição heterodoxa. O método formalístico do referido projeto requer, para sua aplicação, a existência de "sistemas fechados", através dos quais ocorram regularidades eventuais (determinísticas ou estocásticas). O *mainstream* adota uma versão do dedutivismo, que propõe relações funcionais restritas aos limites da sequência causal (Lawson, 2006, p. 493).

Se a realidade social depende da atividade transformadora humana, seu estado de ser deve ser intrinsecamente dinâmico ou processual.

---

[4] Para Lawson (2006, p. 493), "*All methods of analysis are appropriate to some sorts of material but not others. This is as true of mathematical methods as others. My claim here is that the explanation of the poor showing of much of modern economics is that mathematical methods are being imposed in situations for which they are largely inappropriate. In due course, I shall argue further that it is an appraisal that mathematical methods are mostly inappropriate to social analysis that ultimately underpins the heterodox opposition. In short, I am contending that the essence of the heterodox opposition is ontological in nature.*"

Como exemplo, tem-se o sistema de linguagem, cuja existência é condição de comunicação humana, via atos de fala, etc. E é através da soma total desses atos de fala que o sistema de linguagem está continuamente sendo reproduzido e transformado. Portanto, tal sistema é intrinsecamente dinâmico, porque seu modo de ser é um processo de transformação, um contínuo vir a ser. Isso é verdadeiro também para todos os aspectos da realidade social. O mundo social se transforma em prática humana.

A ontologia alternativa acima descrita sistematiza as preconcepções das várias tradições heterodoxas e explica sua persistente oposição ao *mainstream*. A ênfase pós-keynesiana na incerteza fundamental está inserida nessa suposição, assim como a ênfase institucionalista, no método evolucionário e na tecnologia como uma força da dinâmica. Ambas dão ênfase a um sistema social visto como um "processo". O que direciona a oposição heterodoxa ao formalismo matemático é uma visão de mundo singular em relação ao que os modelos formalísticos pressupõem. Assim, as várias tradições heterodoxas podem ser identificadas por orientações ou práticas vinculadas à ontologia social descrita. O conjunto de projetos sistematizados como heterodoxos são, em primeira instância, orientados de maneira ontológica e sistematizados através do "realismo crítico" em economia.

Portanto, o que distingue o projeto heterodoxo, além da ênfase em sua orientação básica, é fruto de um debate interno e de discordâncias muito mais sobre teorias substantivas e instâncias políticas do que sobre as unidades básicas de análise apropriadas e outros princípios metodológicos. Projetos como o pós-keynesiano ou o velho institucionalismo podem ser vistos como coerentes entre si. E tal coerência se dá através da forma como a interpretação das referidas tradições heterodoxas está efetivamente comprometida com o tipo de concepção ontológica descrita.

A quarta tese básica do autor é que, se a ontologia pode dar conta das diferenças entre as tradições heterodoxas e o moderno *mainstream* – ou seja, se os compromissos ontológicos identificam os pós-keynesianos, institucionalistas, economistas feministas e outros como heterodoxos –, então são suas orientações substantivas particulares, suas relações e ênfases que as distinguem, e não suas respostas ou princípios.

A ontologia social descrita fornece uma concepção das propriedades de todos os fenômenos sociais (abertos, estruturados, intrinsecamente dinâmicos, no sentido de dependentes da transformação

social e altamente relacionados internamente através das relações sociais), não havendo nenhuma razão para se supor que exista uma esfera econômica (ou qualquer outro subdomínio), no campo social, destituída dessas propriedades. Os materiais e princípios da realidade social são os mesmos entre economia, sociologia, política, antropologia, geografia humana e todas as outras disciplinas relacionadas ao estudo da vida social[5].

Portanto, Lawson (2006, p. 502) advoga que, para se distinguir a economia heterodoxa do moderno projeto do *mainstream* devem-se considerar os seguintes aspectos:

> (1) A oposição se dá não em termos de resultados substantivos ou unidades básicas de análise, mas de acordo com a orientação metodológica. O projeto do *mainstream* insiste em que o fenômeno econômico seja investigado utilizando apenas certas razões de forma matemático-dedutiva.
> (2) As falhas intelectuais e limitações mais frequentes desse projeto residem na ênfase nas razões matemático-dedutivas tidas como inapropriadas, face à natureza do material social. Em outras palavras, as pressuposições ontológicas do referido método não combinam com a natureza da realidade social.
> (3) A oposição heterodoxa está baseada (frequentemente de maneira implícita) na forma de captar a situação expressa na segunda controvérsia. Ou seja, a moderna heterodoxia tem uma orientação ontológica. Distingue-se do *mainstream* pela sua disposição em

[5] Assim, por exemplo, os pós-keynesianos, dadas suas prévias ênfases, podem ser diferenciados de acordo com suas relações com a "incerteza fundamental", oriunda da abertura da realidade social. Tal enfoque pode levar a implicações da "incerteza" sobre o desenvolvimento de certas espécies de instituições, incluindo a moeda, processos de tomada de decisões, etc. No nível político, tal questão pode incluir as análises de contingências que reconhecem o fato da incerteza disseminar-se, dada a abertura da realidade social no presente e no futuro. Para os influenciados por Keynes tal foco é o que importa levando a resultados coletivos ou macro, que exercem seu impacto de volta sobre os atos individuais, pressionando for transformação estrutural, etc. Por razões similares, o institucionalismo se distingue não pelo fato de que as instituições ou processos evolucionários se constituem em unidades de análise, mas pela relação do projeto tradicional com as questões evolucionárias, e seu interesse em examinar como os itens sociais mudam ou persistem ao longo do tempo.

aproximar teoria e método de maneira compatível com a natureza da realidade social.
(4) As tradições heterodoxas do indivíduo distinguem-se por suas orientações substantivas particulares, interesses e ênfases, e não por suas alegações ou resultados teóricos, descobertas empíricas, princípios metodológicos ou posturas políticas.

A conclusão que se tira da argumentação de Lawson é que a sua ontologia heterodoxa aceita múltiplos desdobramentos, não fornecendo (e nem tendo intenção de fornecer) elementos mais específicos capazes de constituir uma teorização sobre crescimento econômico, instituições e sua evolução. Tal empreitada ficaria a cargo de cada abordagem heterodoxa específica.

4. Agenda de pesquisa evolucionista sobre crescimento, tecnologia e instituições

Nelson (2002) argumenta que os economistas que vêm mais contribuindo para o desenvolvimento da teoria de crescimento evolucionária, ao longo dos últimos vinte anos, têm se motivado nessa tarefa pela percepção de que a teoria neoclássica de crescimento econômico, embora assinalando que a mudança tecnológica exerce papel central no crescimento econômico, é totalmente inadequada ao caracterizar abstratamente tal processo. Mais especificamente, é incapaz de caracterizar o processo de crescimento econômico desencadeado pela mudança tecnológica, como ele próprio o faz em conjunto com Winter (Nelson e Winter, 1982). Em particular, o modelo neoclássico desconsidera o fato de que os esforços para o avanço tecnológico são, em grande medida, "cegos" (Nelson, 2002, p. 17).

Tal proposição não implica negar o propósito, a inteligência e o corpo de entendimento das tentativas em se avançar na forma de incorporar o avanço tecnológico. É o caso de diferentes inventores e equipes de P&D que permitiram avanços em diferentes áreas, cujas conquistas são virtualmente impossíveis de serem previstas, no sentido de captar o avanço inerente a elas. A noção de que o avanço tecnológico se dá através de um processo evolucionário tem se desenvolvido de forma independente por estudiosos que atuam em uma variedade de disci-

plinas, como na sociologia, por historiadores da tecnologia, bem como por economistas interessados em modelagem (Nelson; Winter, 1982; Metcalfe, 1998; Saviotti, 1996 *apud* Nelson, 2002, p. 17).

Entretanto, deve se reconhecer que a contribuição dos modernos economistas evolucionários sobre mudança tecnológica, preocupados com o papel das instituições no desenvolvimento econômico, tem tido poucos interlocutores. Por essa razão, o artigo de Nelson (2002, p. 18) serve como uma ponte entre as duas referidas tradições intelectuais e sugere um caminho em que ambas possam seguir conjuntamente. Tal conjunção não constitui novidade, porque, mesmo antes que a moderna teoria neoclássica ganhasse a atual preponderância, a maior parte da análise econômica era tanto evolucionária, quanto institucionalista. Por mais estranho que essa afirmação possa parecer aos céticos em relação a essa abordagem, Nelson (2002) salienta que:

> *Thus, Adam Smith's analysis concerned with how "the division of labor is limited by the extent of the market" and, in particular, his famous pinmaking example, certainly fits the mold of what I would call evolutionary theorizing about economic change. Indeed, his analysis is very much one about the co-evolution of physical technologies and the organization of work, with the latter, I would argue, very much a notion about "institutions". In many other places in "The Wealth of Nations", Smith is expressly concerned with the broader institutional structure of nations, in a way that certainly is consonant with the perspectives of modern institutional economics. Karl Marx of course was both an evolutionary theorist and an institutional theorist. If you consider the broad scan of his writing, so too was Alfred Marshall. Thus, evolutionary growth theorizing that encompasses institutions in an essential way has a long and honorable tradition in economics.* (Nelson, 2002, p. 18 e 19).

Sob esse aspecto, a ascensão hegemônica da teoria econômica neoclássica reduziu notavelmente o escopo intelectual implícito nas referidas abordagens, tornando a análise econômica evolucionária e institucionalista um corpo de estranho à teoria econômica. A tendência de dissonância em relação a essa hegemonia, no sentido de consolidação de uma trajetória própria, começou a ganhar espaço nos Estados Uni-

dos principalmente com a contribuição de Commons, que ajudou a definir a escola institucional Americana. Sua análise, entretanto, segundo Nelson, não era muito evolucionária. Nem Coase, que mais tarde deu substância à Nova Economia Institucional, assumiu tal caráter.

Há fortes afinidades entre a forma comum do *core* de pressupostos e percepções entre economia institucional – pelo menos aqueles pertencentes à escola de North – e a moderna economia evolucionária[6]. Por isso, há razões para que ambas correntes juntem suas forças: elas têm uma premissa central de que a ação humana e as interações são resultantes e resultam de hábitos de ação e de pensamento. Isto implica a rejeição do princípio de "maximização" enquanto "processo" de caracterização da forma como os homens agem. Há também a rejeição da noção friedmaniana, segundo a qual, se os homens não se orientam através do cálculo maximizador, comportam-se "como se" – o princípio do *as if* – o fizessem. Para os campos de pesquisa institucionalistas, quanto evolucionários:

> [...] *patterns of action need to be understood in behavioral terms, with improvements over time being explained as occurring through process of individual and collective learning. For economic evolutionary theorists, this exactly defines the nature of an evolutionary process.* (*op. cit.*, p. 20).

---

[6] Surpreendentemente e apesar de Schumpeter, em seus trabalhos, criticar o Antigo Institucionalismo por falta de uma teoria que lhe permitisse avançar teoricamente (Hodgson, 1998), Nelson enfatiza que *"Schumpeter (1942), whose work arguably has provided the starting point for modern evolutionary economics, is seldom footnoted by self-professed institutionalists, despite the fact that Schumpeter was very much concerned with economic institutions. And Schumpeter´s institutional orientation was ignored, as well, in the early writings of the evolutionary economists who cited Schumpeter as their inspiration."* (Nelson, 2002, p . 19).

[7] No original, Nelson (2002, p. 20) afirma: "*For evolutionary theorists, a country's level of technological competence is seen as the basic factor constraining it's, with technological advance the central driving force behind economic growth. As noted, increasingly evolutionary economists are coming to see "institutions" as molding the technologies used by a society, and technological change itself. However, institutions have not as yet been incorporated into their formal analysis.*"

[8] No original, Nelson (2002, p. 20) afirma: *"Many would be happy to admit that the influence of a countries institutions on it's ability to master and advance technology is a central way that institutions affect economic performance. However, institutionalists have yet to include technology and technological change explicitly into their formulation."*

Por essas razões, os estudiosos desses dois campos têm aumentado seus interesses na compreensão dos determinantes da *performance* econômica, e como essa diferencia as nações ao longo do tempo. Os modernos teóricos evolucionários enfocam centralmente o que chamam de "tecnologias"[7]. E os economistas institucionalistas enfocam predominantemente as instituições[8]. Para Nelson, o casamento entre ambos é bastante viável. Para tanto, faz-se necessária a incorporação de alguns conceitos, como o das "rotinas" e o conceito de "tecnologia social", como inerentemente vinculado às instituições. E, finalmente, incorpora as instituições em uma teoria evolucionária de crescimento econômico.

5. Uma agenda de pesquisa revisitada por Nelson

Nelson (2008) argumenta que as instituições têm tomado, na literatura atual, papel central entre economistas e estudiosos dos processos de crescimento econômico. Tais análises têm enfatizado as razões que levam à diferenciação e heterogeneidade entre o crescimento econômico das nações. O que lhe chama a atenção, com o que concordamos integralmente, é que pouquíssimas análises buscam entender a forma pela qual o referido "papel das instituições" tem sido explorado analiticamente. Há quase absoluta omissão no tratamento dessa questão. Assim, conectar esses pontos de ligação entre instituições e crescimento implica estabelecer uma coerente análise das relações entre instituições, mudança institucional e avanço tecnológico. É nesse ponto que propõe incorporar o conceito de "tecnologia social" como suporte analítico e diferenciado à noção já estabelecida de "tecnologias físicas", o que constituiria um novo tipo de análise.

Partindo dos estudos de Douglass North, da NEI, que, desde o início dos anos 90, tem enfatizado a importância das *right institutions* como explicação central para o progresso econômico, tem-se constatado uma mudança de rumo em seu enfoque. A forma como as instituições afetam a eficiência, em termos de alocação econômica – aliás, bem ao gosto da visão neoclássica de convergência com bem-estar ótimo – vem sendo substituída por um nexo teórico mais evolucionista, em que, ao invés da ideia de alocação eficiente, a noção de mudança institucional passa a ser mais importante.

Entretanto, para a NEI, a noção de avanço tecnológico, tão importante para os neo-schumpeterianos, raramente é mencionada em North, pelo menos em seus primeiros trabalhos dos anos 90. Tal fato constitui, na ótica neoschumpeteriana, uma séria limitação analítica no que tange à compreensão da fonte do progresso econômico, já que, há pelo menos dois séculos, o avanço tecnológico tem sido considerado como a força motora do referido processo.

O desafio atual é avançar nesse ponto tentando compreender o papel das instituições e da mudança institucional no processo de crescimento econômico através da análise de como essas variáveis (ou conceitos) articulam-se com a mudança tecnológica. Essa proposição articula institucionalistas com evolucionários e abrem um enorme campo de análise já com expressiva contribuição de ambas as correntes.

Saliente-se que um número crescente de estudos vem trazendo as instituições para suas respectivas análises como ressalta Nelson (2002), particularmente no tratamento de questões ligadas ao conceito de sistemas de inovação (Dosi *et al*, 1988; Freeman, 1988; Lundvall, 1988; Nelson, 1988 *apud* Nelson, 2008).

Entretanto, para a construção de uma ponte entre a explicação de como as instituições e as mudanças institucionais relacionam-se com as mudanças tecnológicas dois obstáculos se impõem. Em primeiro lugar, não há unidade conceitual, entre os diversos autores, sobre o que entendem que deva ser o conceito de instituição. A diversidade de significados é problemática por impedir a cumulatividade no respectivo campo de pesquisa e por obstaculizar uma maior vinculação entre eles. Em segundo lugar, a forma através da qual as instituições são tratadas na literatura sobre crescimento econômico dificultam a apreensão de como elas se ajustam ou se ligam à teoria de crescimento orientada pelo avanço tecnológico.

Um terceiro ponto que consideramos relevante é que a "desagregação" do termo instituição é de grande importância para a teoria econômica, notadamente na construção do nexo ou do caminho teórico para uma integração micro-macro. Até que ponto as decisões individuais, baseadas em crença, expectativas e intuições podem se materializar no agregado e, *ex post*, em um ambiente favorável ao crescimento autossustentado (?) e duradouro? E qual o papel das instituições nesse processo? Elas atuam no plano macro ou no plano micro? Suspeita-se que, conforme a definição ou corrente adotada, atuarão em uma ou outra forma.

Assim, por exemplo, na ontologia evolucionária derivada de Veblen, Hodgson (2007) propõe que se explore esse nexo através do conceito de *re-constitutive downward causation*. Nesse sentido, o crescimento econômico seria uma propriedade emergente do ambiente micro, centrado nos hábitos, crenças e expectativas de retorno, que se materializaria no plano macro, do agregado que conformaria o paradigma tecnoeconômico vigente.

O texto de Nelson (2008) considera viável a ponte entre instituições e mudança tecnológica, que se iniciaria com o "desempacotamento" do conceito de instituição. Consideramos, porém, que não se trata apenas de desempacotá-lo, mas estabelecer os limites conceituais nos planos micro e macro.

Para desempacotar tal conceito, Nelson propõe que pesquisadores e economistas estudiosos dos sistemas de inovação concentrem-se nas explicações dos métodos prevalecentes na forma de fazer as coisas em contextos diferenciados, cujas ações e interações entre as partes determinam o que é alcançado. Daí, portanto, a relevância da coordenação efetiva como elemento crucial para a boa *performance*. A esse conjunto de ações Nelson designa "tecnologia social", termo concebido e explicitado no artigo Nelson e Sampat (2001). Entretanto, para dotar de funcionalidade o referido conceito, é fundamental realizar uma discussão sobre a proposição analítica do que constitui o termo "instituição".

6. Redefinindo o conceito de Instituição

Em uma primeira aproximação conceitual, Nelson propõe que o termo instituição, no sentido empregado no parágrafo anterior, seja definido basicamente como "*the factors and forces that mold and hold in place social technologies*" (Nelson, 2008, p. 2). Tal definição seria totalmente compatível com o tipo de enfoque dado pelos autores de sua tradição teórica e tornaria clara a discussão sobre essa questão. Ou seja, sob essa ótica, a dinâmica do crescimento econômico orientada pelo avanço tecnológico constitui um processo evolucionário, como, aliás, já havia sido salientado em seu trabalho com Winter (Nelson; Winter, 1982). Portanto, a principal tarefa da teoria do crescimento econômico seria construir instituições de maneira coerente com a teoria ne-

oschumpeteriana ou evolucionária. Mais ainda, e de forma tal, que as vinculassem analiticamente com o avanço tecnológico.

A pergunta que poderíamos fazer é se tal tarefa não reduziria demais o espectro institucionalista herdado da tradição de Veblen, em que hábitos, normas e padrões de comportamento são fundamentais. Nelson não estaria reduzindo essa ampla e complexa dimensão unicamente ao aspecto tecnológico? Julgamos que sim, daí a necessidade em buscar um outro tratamento analítico, sem desconsiderar o seu aporte. E, a nosso ver, a incorporação da ontologia vebleniana conteria os elementos sugeridos por Nelson, sem deixar de avançar analítica e conceitualmente. Essa discussão será retomada na parte final desse capítulo.

Como crescimento econômico, para Nelson, envolve a coevolução de tecnologias físicas e sociais, então as instituições são decisivas para sua efetiva operação e avanço. Algumas instituições geram condições sobre as quais os avanços tecnológicos possam ocorrer e outras sustentam o desenvolvimento de novas tecnologias fundamentais para a direção do crescimento. Caberia também argumentar já que crescimento e avanço tecnológico ocorrem sob radical incerteza, que, às vezes, as instituições podem atrapalhar o avanço, se não houver coordenação e estratégias adequadas em relação à orientação do paradigma tecnológico.

No que tange ao processo de mudança institucional, o principal argumento de Nelson é que o mesmo influi decisivamente na atividade econômica, porém se desenvolve de maneira muito mais difícil de dirigir e de controlar do que a mudança tecnológica. Saliente-se que esse argumento é também compartilhado pelas várias escolas institucionalistas, desde a NEI até os adeptos do antigo institucionalismo norte-americano de Veblen, Commons e Mitchell. Isso é também o que explica porque as instituições prevalecentes são arrastadas mais lentamente em relação aos aumentos da produtividade econômica e aos avanços do progresso técnico. Mais ainda, as reformas podem se dar em direções inesperadas, tortas e sinuosas, e, até mesmo, como dizia Veblen, em sentidos opostos à almejada "eficiência" econômica.

Como exemplo concreto de evolução das instituições, Nelson cita a sustentação das biotecnologias nos Estados Unidos para demonstrar quão difícil é avaliar se as instituições vigentes são adequadas, se funcionam bem, se precisam de reformas e de que tipo.

7. Como desempacotar o conceito de instituições?

A questão sobre qual o significado do termo "instituição" deve ser respondida de maneira consistente com o caminho pelo qual o termo será utilizado. Tal noção não pode ser empregada fora do seu respectivo contexto.

É comum, entre os economistas, defini-la como "as regras básicas do jogo", no sentido de um amplo regime legal e nas formas de fazer cumprir as regras (*enforcement,* segundo North, 1990) e de assegurar normas que restrinjam o comportamento. Esse padrão conceitual está vinculado à NEI, que também associa instituições com "estruturas de governança", as quais moldam os vários matizes da atividade econômica, tais como as "instituições financeiras das nações" ou as formas como as firmas se organizam. Essa vertente, que Nelson considera uma variante conceitual em relação à primeira definição, tem em Williamson (1985) seu principal expoente. Reitere-se que tais noções aparentemente díspares são oriundas da NEI, que tem em ambos os autores importantes referências. Não os consideramos antagônicos, nem desvinculados. Embora North reitere sua crítica ao neoclassicismo, não os consideramos anti *mainstream*, como o fazem as abordagens que se seguem. Além disso, o distanciamento de qualquer referência à Veblen aproxima ambos os autores.

Em uma linha de pensamento mais próxima de Veblen (e, portanto, mais distante da NEI), há um outro grupo de economistas que associa instituições aos costumes, padrões de comportamento *standard* ou esperados, que atuam em diferentes contextos. Como exemplo, poderia se empregar a aceitação do dinheiro na troca por bens e serviços, ou outros aspectos comportamentais. Veblen, em tais casos, é a referência central desses autores, que vinculam também as instituições ao contexto evolucionário. Para Nelson, com o que concordamos, a principal referência analítica dessa corrente, na atualidade, é Hodgson (1988, 2006). É importante salientar que, para essa linha analítica – que poderíamos designar de "institucionalismo evolucionário" ou "neoinstitucionalistas" ou, como vários deles preferem, "herdeiros do *original institutional economics*" [9] – o que importa é a forma como as coisas são feitas, e não o conjunto de

---

[9] Sem procurar esgotar o tema, há uma série de abordagens institucionalistas que se digladiam, embora, atualmente, tenha ocorrido uma clara linha de convergência. Para efeitos de simplificação dividiríamos os institucionalistas em três correntes: o Antigo Institucionalismo, o Neoinstitucionalismo (que se refere a presente nota) e a Nova Economia Institucional.

regras ou a estrutura de governança que as orientam, ou que restringem o comportamento humano. Embora conectadas, tais abordagens institucionalistas (leia-se a NEI *X* Hodgson) são bastante diferentes. Mais ainda, esta última linha vem se notabilizando por vincular Veblen a Darwin. Esse ponto será melhor explorado na sequência desse texto, inspirado, principalmente, na contribuição oriunda da obra recente de Hodgson (2006), intitulada "Economics in the Shadow of Darwin and Marx".

Nelson salienta que, enquanto alguns autores usam o termo "instituição" para se referir a variáveis abstratas (como a consistência e a percepção jurídica das regras legais em uma sociedade, a moderna pesquisa nas universidades ou o uso generalizado da moeda nas trocas), outros o associam a entidades concretas particulares (como a Suprema Corte dos USA, o sistema de pesquisa na agricultura da Universidade da Califórnia ou o Bank of England). Às vezes, a ênfase do termo está associada a questões comportamentais e legais, outras vezes a "entidades" ou organizações físicas. Consideramos que tal orientação deve pender para o primeiro enfoque, que retoma a tradição de Veblen, que associa instituições ao conjunto de normas, regras, hábitos e sua evolução. O formato "físico" decorre do caráter "abstrato" das regras de comportamento.

Retomando Nelson, ele afirma ainda que em textos sobre sistemas de inovação, em nível nacional, regional e setorial, o termo "instituição" é usado para se referir a entidades concretas, tais como o que as firmas fazem, quais são os seus padrões cooperação e competição, qual o papel das sociedades técnicas, dos centros de pesquisa e das universidades, qual a relação indústria-universidade, leis de patentes, programas públicos, etc.

8. O conceito de Instituição e de Tecnologia Social

Nesse sentido, Nelson e Sampat (2001) propõem definir "instituição" como a ampla gama de estudos que enfocam o caráter e os fatores que sustentam forma de fazer as coisas em contextos em que as ações e interações entre diferentes agentes determinam o que é obtido. É por isso que o conceito de "tecnologia social" parece mais adequado, porque envolve tanto uma ampla conceituação de atividade econômica, desde sua forma mais padrão, entendida como a forma de se produzir algo, ou, mais genericamente, na produção de algo útil, quanto uma ampla visão que o termo incorpora e sugere. Para Nelson e Sampat, uma atividade ou um conjunto delas – como produzir um rádio, plantar arroz, realizar uma ci-

rurgia, fazer um bolo, começar um novo negócio – envolve um conjunto de ações ou procedimentos que precisam ser feitos, tais como os procedimentos envolvidos na preparação de um bolo. Esses passos exigem insumos particulares e, em alguns casos, equipamentos, infraestrutura, etc.

Normalmente, os economistas usam o termo "tecnologia" para designar procedimentos que precisam ser feitos para se obter certos resultados. Nesse sentido, a tecnologia pode ser entendida com "física"; já a forma como o trabalho é dividido e coordenado constitui a tecnologia "social". Assim, todas as atividades econômicas envolvem tanto tecnologias físicas quanto sociais, e a produtividade e a efetividade de uma atividade são determinadas por ambos os aspectos. As tecnologias sociais amplamente empregadas na economia são capacitadas ou restringidas por leis, normas, expectativas, estruturas de governança e por mecanismos, costumes e modos de organização e de transação. Ou seja, tais fatores sustentam e padronizam determinadas e (específicas) tecnologias sociais e, em contrapartida, podem tornar difíceis, inviáveis e não factíveis outras tecnologias, que são excluídas socialmente. Daí a sugestão em se definir instituições de maneira diferenciada, denotando estruturas e forças que moldam e sustentam, em locais específicos, as tecnologias sociais.

Tal padrão conceitual – qual seja a concepção de tecnologia social e instituições que a sustentam – é absolutamente compatível com a literatura de sistemas de inovação, o que estabelece um vínculo com o pensamento neoschumpeteriano. O sistema de P&D industrial pode ser visto como um conjunto de atividades relacionadas tanto às tecnologias físicas, quanto às tecnologias sociais. No primeiro caso, incluir-se-iam os procedimentos, laboratórios, centros de pesquisa, etc. E, no segundo, a divisão do trabalho entre cientistas e as várias estruturas de coordenação e de direção. A partir daí, emergem a organização e as estruturas de governança da pesquisa em laboratórios industriais, que constitui a instituição-chave para a capacitação e sustentação da tecnologia social.

Como conclusão, Nelson propõe que as tecnologias sociais possam ser "autoinstitucionalizadas" de várias maneiras. Em primeiro lugar, comportamentos de costumes, modos de interação e de organização tendem a ser "autorreforçados" (*self reinforcing*) porque são esperados, são familiares, de modo que qualquer ação diferente desse padrão pode vir a exigir uma reação inibidora. Em segundo lugar, as tecnologias sociais tendem a existir dentro de sistemas, uma vinculada a outra, autossustentando-se mutuamente. Em terceiro lugar, as tecnologias sociais,

como as tecnologias físicas, tendem a progredir e avançar ao longo do tempo, como experiências acumuladas, que são divididas de maneira deliberada ou inadvertidamente.

Tal quadro estabelece um padrão de sinergias e de estabilidade que permite à sociedade avançar, ora criando novas tecnologias sociais, ora substituindo as velhas. Por essas razões, reitera-se que a agenda de pesquisa atual deve assentar-se no aprofundamento do papel das instituições e da mudança institucional sobre os rumos do processo de crescimento econômico.

A questão que se coloca aqui é se a sugestão levada a efeito por Nelson, de inserir as instituições dentro do conceito de "tecnologias sociais" seria, do ponto de vista conceitual, suficiente para contemplar a desagregação do conceito de instituição. A nosso ver, julga-se que, apesar de concordarmos com sua incursão dentro das abordagens institucionalistas, pouco esclarece a respeito do papel das instituições. Em realidade, seu conceito de instituição gravita em torno do sistema de P&D e serviria como suporte ao avanço tecnológico. E, mesmo sob uma perspectiva de análise evolucionista, o papel das instituições abrange aspectos bem mais complexos e amplos, do que servir de suporte ao ambiente de inovação e mudança tecnológica. Elas, seguindo a tradição de Veblen que o próprio Nelson destaca, moldam opiniões, crenças e hábitos, mudando o comportamento dos indivíduos, os quais, por sua vez, tomam decisões e criam seus hábitos em consonância com os avanços tecnológicos. E como se viu, Nelson, sob esse aspecto, pouco argumenta. Não há, em sua avaliação, a ênfase no sentido de incorporar o papel dos indivíduos no processo de mudança institucional e tecnológica. A despeito da relevância do conceito de tecnologia social sobre o ambiente econômico regional e suas características específicas, ele pouco discorre sobre a importância dos indivíduos na definição dos respectivos hábitos, normas e padrões de conduta que lhes são específicos. Daí a importância da contribuição de Hodgson, que é discutida na sequência.

9. Hodgson e a ontologia evolucionária derivada de Veblen

Geoffrey Hodgson, de forma complementar a Nelson, propõe um novo enfoque para a análise institucionalista evolucionária, que reforça a vinculação entre instituições e evolucionismo, não apenas a partir da forma de "desagregação" ou desempacotamento reivindicada por Nelson, mas pela proposição de uma nova ontologia evolucionária centrada em Veblen.

Em outros termos, o caráter evolucionário do processo de crescimento econômico decorre da natureza da relação indivíduos e instituições, que, no plano das propriedades de emergência, estabelece, através do conceito de *reconstitutive downward causation*, hábitos (padrões de conduta, estratégias e decisões) que estimulam o *animal spirit* no sentido da constituição de instituições compatíveis com a direção em que se reforça o processo de crescimento.[10]

Crescimento se dá no plano mais elevado das instituições, que estabelece, mas que também é estabelecido, pelo padrão de hábito e conduta dos indivíduos. Esses elementos revelam parte da ontologia a que se refere Hodgson, através do conceito de *reconstitutive downward causation*. Entretanto, para se chegar ao referido conceito, faz-se necessária uma discussão a respeito das noções darwinianas de causalidade e intencionalidade, para se chegar ao conceito, proposto por Veblen, de causação cumulativa, tão referido no campo da economia institucional. O que Hodgson traz de novo é que essa discussão de natureza vebleniana tem raízes darwinianas profundas e integram o que ele designa de ontologia evolucionária de Veblen. O conceito de *reconstitutive downward causation* integra instituições e indivíduos dentro dessa proposição.

Quadro 1. *Reconstitutive downward causation*

INSTITUIÇÕES (Processo de crescimento)

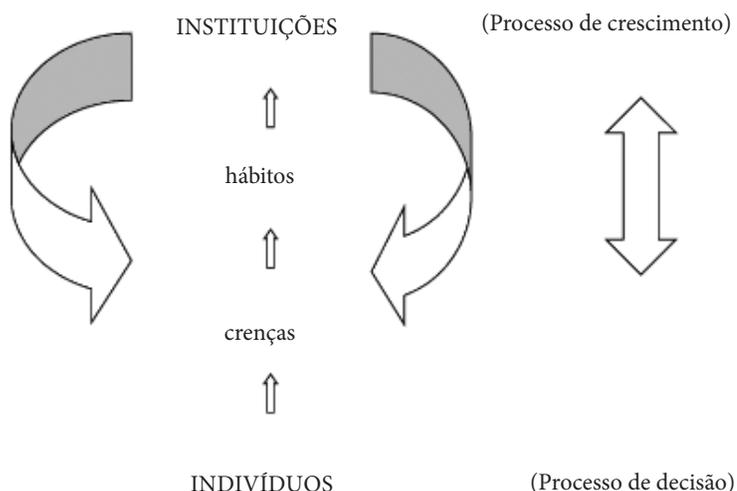
⇧

hábitos

⇧

crenças

⇧

INDIVÍDUOS (Processo de decisão)

[10] Em seu site, desde 2012, Hodgson propõe substituir o referido conceito por *Reconstitutive Downward Effects* por considerar que do ponto de vista evolucionário o termo "efeito" é mais adequado do que o de causação.

10. Intencionalidade e causalidade darwiniana

Muito se discute no campo da Economia Institucional sobre a importância da "montagem" de um adequado ambiente institucional para o estabelecimento de um sólido, estável, duradouro e relativamente permanente estágio de crescimento econômico e consequente estabilidade macroeconômica. É comum estabelecer-se uma relação de causalidade entre uma e outra. Normalmente sugere-se que a última se constitui, por definição, na condição necessária e suficiente para que o primeiro processo triunfe. Vários autores contemplam, sem questionamentos, essa assertiva, principalmente no campo da teoria convencional dos modelos *standard* (Nelson, 2002). O mesmo preceito pode ser aplicado para alguns autores mais próximos da NEI, que aceitam e sugerem que há alguma causalidade ou relação de determinação entre crescimento e estabilidade macroeconômica. Infere-se daí que, para os mesmos, o processo de crescimento econômico é de alguma forma fruto da "intencionalidade" humana, no sentido de trilhar ou perseguir "bons" fundamentos macroeconômicos. Em outros termos, e correndo-se o risco de simplificar demasiadamente a análise, não seria surpreendente se deduzir que bastaria seguir, normativamente, o "ideal" estabelecido no plano teórico de uma "adequada" teoria econômica para garantir-se o crescimento autossustentado e duradouro. Tal perspectiva é bastante previsível e roteirista. Não se discorda que tal prognóstico possa vir a se concretizar, mas sua determinação está longe de ser previsível e materializável.

Essa, a propósito, é também uma questão central suscitada por Keynes em sua Teoria Geral, visto que a incerteza em um campo complexo como a economia é intraduzível em termos probabilísticos, face ao caráter ergódico da realidade econômica e social. A mesma questão da indeterminação, face à vigência da incerteza, é enfatizada pelos seguidores da antiga tradição institucionalista. Assim, poder-se-ia formular a questão a respeito da intencionalidade ou não do processo de crescimento econômico; a intencionalidade dos indivíduos (ou governantes) em direção a tal desígnio não garante sua manifestação ou ocorrência, visto que inúmeros outros fatores concorreriam para sua emergência. Assim, a nosso ver, a questão de intencionalidade deveria estar inserida dentro da ontologia vebleniana, derivada da causalidade e dos princípios darwinianos de seleção, variação e herança.

É nesse sentido que as agendas de pesquisa em economia institucional e economia evolucionária vêm se aproximando, tanto metodológica, quanto ontologicamente, se é que foram tão distantes assim no passado. O que as unifica são os princípios darwinianos de seleção, herança e variação, que estão presentes na tradição do antigo institucionalismo de Thorstein Veblen. Assim, o darwinismo vem sendo incorporado às ciências sociais, em geral, e à economia, em particular, a partir de uma releitura da contribuição institucionalista vebleniana, que só agora passa a ser compreendida. A linha de argumentação darwiniana aplicada à "evolução socioeconômica", ao não aceitar reducionismo biológico (princípio segundo o qual o todo é compreendido a partir da descrição das partes que o integram), vem buscando incorporar pressupostos relativos à causalidade e às explicações causais. E isso, ao contrário do senso comum, não implica subestimar, nem ignorar a noção de "intencionalidade humana": causalidade não implica ausência de intenção. Mas significa que tais pressupostos exigem que a mesma também esteja sujeita à explicação causal.

O termo "economia evolucionária" descreve uma variedade de visões e abordagens que incorporam, em algumas delas, ideias ou analogias oriundas da biologia. Ocorre que, mesmo entre os que incorporam aspectos da biologia, como é o caso de Nelson e Winter (1982), há relutância em utilizar ou fazer referência a Darwin. A resistência a Darwin nas ciências sociais se dá principalmente porque alguns críticos o opõem à noção de intencionalidade humana, o que caracterizaria uma visão "determinista" e "mecanicista". Porém, o que caracteriza o darwinismo é o emprego dos mecanismos de variação, seleção e herança, que estão bastante disseminados entre os economistas evolucionários, e que constituem um amplo potencial de aplicação no campo social e econômico, bem como nos fenômenos biológicos. Portanto, sob certas condições, uma ampla e geral versão do darwinismo pode ser aplicada a sistemas complexos, abertos e em evolução, como tem enfatizado autores como Veblen (1919), Campbell (1965), Dawkins (1983) e Hodgson (2002; 2004), conforme é citado por Hodgson (2004a).

O referido autor tem se preocupado em explorar algumas das implicações do darwinismo sobre as ciências sociais. Essas se concentram estritamente em questões de natureza ontológica, particularmente relacionadas à causalidade. Causalidade, desde Aristóteles, é identificada

segundo quatro tipos: a formal, a material, a eficiente e a final. Antigamente, tal noção assumia uma noção mais ampla do que a dada atualmente, pois incluia aspectos relacionados à natureza, forma e constituição material de um fenômeno, em termos de causas "formais" e "materiais". Atualmente é adotado um sentido mais restrito da palavra, significando que fatores específicos levam a um efeito. Conforme Jochen Runde (1998, p. 154, *apud* Hodgson, 2004, p. 177): "*a cause of an event [includes] anything that contributes, or makes a difference, to the realisation of that event in one or more of its aspects*." Nesse sentido, do ponto de vista mais restrito, Aristóteles distingue causalidade "eficiente" de causalidade "final", sendo que a primeira não necessariamente significa "ótima" ou qualquer outro tipo de resultado, mas simplesmente capacidade de ter um efeito; e a última, também conhecida como *sufficient reason*, tem um caráter teleológico, no sentido de que é dirigida por uma intenção, propósito ou objetivo.

Portanto, para o darwinismo é central que a intencionalidade deva ser capaz de dar explicações em termos de movimentos e transferências. Ou seja, segundo Hodgson:

> *Intentions are real and intentions are causes but intentions do not require an entirely different notion of causality. The causes of intentions and their causal effects have to be explained, in terms that include the important role of mental prefiguration and judgement. But these mental aspects also involve movements of matter and transfers of energy or momentum, within the brain. They are special causal mechanisms but not an entirely different (teleological) category of cause.* (Hodgson, 2004a, p. 178).

Assim, Darwin não somente proclamou que as espécies evoluíam, mas também apontou para os mecanismos causais da evolução: a ciência envolvia um compromisso com explicações causais. O trabalho de Darwin, ao longo de toda sua vida, foi marcado pela ambição de estender o campo de "explicação causal" para todas as áreas que eram dominadas por tabus de doutrinas religiosas. Mesmo antes de formular sua teoria de seleção natural, considerava que a origem das espécies humanas e sua capacidade única de reflexão e deliberação racional poderiam, a princípio, ser explicadas pela ciência. Ele rejeitou explicações

de fenômenos naturais em termos de projetos, para centrar-se no detalhamento de causas físicas ou "eficientes", que haviam se acumulado na emergência de fenômenos elaborados durante longos períodos de tempo. Também não acreditava que as variações emergissem espontaneamente, no sentido de surgirem ou aparecerem sem uma causa. Darwin acreditava que tais "variações acidentais" deveriam ser "produzidas por causas desconhecidas" ao invés de incorporar a noção de eventos espontâneos ou sem causa. Ou seja, não acreditava que as variações surgissem sem qualquer causa *apriori*. Para ele, só devido a nossa ignorância é que elas apareceriam como "espontâneas". Assim, mesmo quando mecanismos causais fossem ilusórios ou desconhecidos, seria tarefa do cientista tentar desvendá-los.

Darwin sustentou que resultados complexos poderiam ser explicados em termos de uma detalhada sucessão e acumulação, passo a passo, de mecanismos causais, daí a suprema importância da "ação cumulativa da seleção" (Darwin, 1859 p.43 *apud* Hodgson, 2004a, p. 180). Essa sequência de causalidade, aliás, esteve sempre presente na análise vebleniana.

Darwin não apenas argumentou que a seleção natural operava lentamente, mas também sustentou, principalmente, que cada passo era suscetível a explicações causais. Com isso, sua doutrina sustentava, em particular, os mais sofisticados e complexos resultados da evolução, tais como a visão e a consciência humana. Tais fenômenos para Darwin eram suscetíveis de explicações causais, tal que não haveria nem um súbito, nem um milagroso salto na evolução da intencionalidade humana. Nesse sentido, o darwinismo não excluiu a noção de intencionalidade. Segundo Hodgson (2004a),

> *Darwinism brought not only human evolution, but also the human mind and consciousness within the realms of science. Science proceeds by extending the domain of causal explanation. Much of human physiology could be explained by natural selection; Darwinism thus brought the frontier of scientific enquiry to the inner workings of the human mind.* (Hodgson, 2004a, p. 182).

Outra objeção a ser removida a respeito das ideias darwinianas em relação às ciências sociais é que evolução é cega, ignorando a intenção consciente e os planos dos indivíduos. As intenções humanas são parte

da realidade social e as interações sociais envolvem expectativas das pessoas ou indivíduos em relação às intenções dos outros indivíduos.

Sob a perspectiva darwiniana, todos os resultados têm de ser explicados de forma vinculada a um processo causal: não há nada teleológico ou orientado por natureza. Tudo deve se submeter às explicações causais em termos científicos. Isso constitui parte da visão teórica e ontológica de Darwin. Portanto, segundo Hodgson:

> *Darwinism invokes both a theory of natural selection and a universal commitment to causal explanations. This brings us right back to the aforementioned central lacuna in social theory – the widespread failure to provide an adequate causal explanation of human intentionality and human motives.* (Hodgson, 2004a, p. 183).

11. A ênfase darwiniana de Veblen na causação

Veblen compreendeu e endossou os princípios de causalidade que foram fundamentais ao darwinismo. Para Veblen, a rejeição darwiniana da teleologia se tornou a base necessária de um científico e "pós-darwiniano" *approach* para a economia e para a ciência social. Há uma abundante evidência de que Veblen compreendeu o darwinismo, em sua maior parte, como sendo, fundamentalmente, um compromisso no detalhamento e análise sequencial causal. Em Hodgson (2004) há uma série de citações extraídas dos escritos de Veblen que confirmam isto. Embora Darwin não utilizasse o termo "causação cumulativa", ele é importante para sublinhar a forma pela qual Veblen o via como vinculado ao darwinismo. Por exemplo, em 1907, Veblen escreveu que:

> [...] *in the Darwinian scheme of thought, the continuity sought in and imputed to the facts is a continuity of cause and effect. It is a scheme of blindly cumulative causation, in which there is no trend, no final term, no consummation. The sequence is controlled by nothing but the vis a tergo of brute causation, and is essentially mechanical.* (Veblen, 1907, p. 304 *apud* Hodgson, 2004, p. 346).

Enquanto Veblen cunhava o termo causação "cumulativa", utilizava--o primeiramente para se referir às sequências cumulativas de causa e efeito. Assim como ocorre para outros autores, o termo "causação circular" leva a diferentes significados, que, em linguagem moderna, poderia associar-se a processos não lineares de retornos positivos. Por exemplo, em seu clássico artigo sobre "retornos crescentes", Allyn Young (1928, p. 533 *apud op. cit*) escreveu que *changes becomes progressive and propagates itself in a cumulative way*. Nicholas Kaldor, um de seus estudiosos, tornou extensivo o uso da noção de *feedback* positivo da "causação cumulativa" de Young (Kaldor, 1985 *apud op. cit*). Gunnar Myrdal de maneira independente também levou a ideia de causação cumulativa para os mecanismos de *feedback* positivos para a economia monetária do colega sueco economista Knut Wicksell.

Veblen empregou a ideia de uma cadeia histórica sem quebra de causa e efeito para minar os pressupostos do *mainstream* econômico. O uso feito por ele sobre as injunções metodológicas darwinianas levaram-no a uma poderosa crítica. Isso porque para Veblen, definitivamente, o agente humano era um assunto de um processo evolucionário, e jamais poderia ser tido como fixo ou dado. Portanto, uma avaliação causal da interação entre indivíduo e estrutura social tinha que ser providenciada. E esse "acerto de contas" causal não deveria parar no indivíduo, mas deveria também tentar explicar a origem dos objetivos e preferências psicológicas.

Para Veblen, o problema com o *mainstream* econômico era que o mesmo não forneceu uma explicação causal e evolucionária nem do "homem econômico racional", nem de sua dada função de preferência. Como a racionalidade e as preferências apareceram na evolução humana? Que causas e processos eles trouxeram? Como e quando elas se formaram no desenvolvimento de cada indivíduo humano? Para Veblen, a fuga desses princípios evolucionários seria algo impossível de ser aceita analiticamente. Assim, o darwinismo significou não somente a crítica da intervenção Divina, mas também a rejeição das funções de preferência concebidas imanentemente. Como resultado, a hipótese universal da economia neoclássica de uma passiva e substancialmente inerte e imutavelmente dada natureza humana (Veblen, 1898b, p. 389, *apud* Hodgson, 2004, p. 247) tinha que ser criticada.

A posição de Veblen, de forma retrospectiva, é, para Hodgson (2006, p. 6) estritamente moderna no contexto dos desenvolvimentos recentes

na filosofia, psicologia, sociologia, antropologia e economia. A posição de Veblen é muito mais viável hoje, enquanto melhoramentos e avanços adequados são realizados, incluindo a substituição da filosofia kantiana de Veblen por uma forma mais adequada de realismo.[11]

A maior parte das proposições que compõem os "fundamentos filosóficos do institucionalismo vebleniano" são ontológicas e referentes à natureza do ser social, envolvendo causalidade, evolução, pensamento populacional darwiniano e muito mais. Assim, o institucionalismo vebleniano, tanto na sua forma original, quanto na ressuscitada, pode reivindicar uma ontologia particular. Ela contrasta com muitos outros *approaches* encontrados nos heterodoxos e no *mainstream*. Por exemplo, a visão de Veblen em relação à fundação instintiva da inteligência contrasta com as visões predominantes dos cientistas sociais heterodoxos e ortodoxos, que veem o instinto e a inteligência como sendo opostos. Além disso, a insistência de Veblen no sentido de que as hipóteses relativas às capacidades humanas radicais tenham que ser consistentes com as explicações evolucionárias, em termos darwinianos, também está ausente na maior parte do pensamento *mainstream* e heterodoxo. Embora Veblen não tenha desenvolvido e solucionado uma adequada ontologia social propriamente dita, sua instância geral darwiniana e evolucionária aponta para uma ontologia potencialmente fértil assentada em futuros trabalhos teóricos. Em parte, a abordagem vebleniana ressuscitada enfoca-se na natureza algorítmica e incremental da tomada de decisão. Sua orientação se dá em direção aos processos antes do que ao equilíbrio. Tanto a realidade social, quanto as capacidades individuais são concebidas em termos dos vários sistemas de regras proces-

---

[11] Hodgson avança no sentido de propor as proposições fundamentais do institucionalismo de Veblen. Para esse fim, Hodgson (2004, p. 246-247) identifica seis proposições básicas negativas, no sentido crítico, do institucionalismo de Veblen (incluindo rejeições ao positivismo, individualismo metodológico e coletivismo metodológico, adequadamente definidos). Para Hodgson, Veblen endossa treze proposições básicas positivas adicionais (incluindo o princípio da causação universal, o princípio da explicação evolucionária, e a ideia de *reconstitutive downward causation*). Em conjunto, essas dezenove proposições não são suficientes. Isto porque os elementos-chave adicionais: *"were unclear, underdeveloped or absent in Veblen's works' I add a further eight propositions (including a layered ontology and an explicit focus on emergent properties) that are 'vital for a Veblenian theoretical system rebuilt on emergentist foundations'* (Hodgson, 2004, p. 247)." Nessas vinte e sete proposições, ele esquematiza parte dos fundamentos filosóficos do institucionalismo vebleniano.

suais. Seguindo Veblen, tais sistemas de regras são substituídos dentro de estruturas darwinianas generalizadas, em que os princípios de variação, retenção e seleção são usados para ajudar a explicar sua evolução.

É nesse sentido que Hodgson (2006) propõe a noção de *reconstitutive downward causation* como elemento fundamental à definição dos hábitos, que constituirão o arcabouço institucional[12]. A proximidade teórica com North (Hodgson, 2007, p. 330) – que também reconhece a importância dos modelos mentais que levam à estrutura econômica e, finalmente, às instituições – sugere uma convergência entre o novo e o antigo institucionalismo, que reabilita o conceito de preferências endógenas e a importância da racionalidade individual, formada cultural e institucionalmente. Esses pontos reforçam a existência de uma ontologia evolucionária vebleniana.

Daí a proposição de Hodgson de que esses e outros elementos coincidem com uma mudança de *gestalt* nas ciências sociais, fora das concepções de mudança incremental e de equilíbrio (onde qualquer coisa potencialmente colide com outra), para uma noção de interconectividade dentro dos sistemas sociais, composta essencialmente de estruturas e processos algorítmicos de regras (Hodgson, 2006, p. 8). Por conta dessa nova *gestalt*, e, mais particularmente, devido aos recentes desenvolvimentos do novo institucionalismo, bem como do velho, o que emergirá como "economia institucional", nas próximas décadas, pode tornar-se muito diferente do que predominou nos anos 80 e 90, delineando uma genealogia com o velho, bem como com o novo institucionalismo.

[12] Segundo Hodgson (2004, p. 331-332): "*Institution are enduring systems of socially ingrained rules. They channel and constrain behavior so that individuals form new habits as a result. People do not develop new preferences, wants or purposes simply because "values" or "social forces" control them. Instead, the framing, shifting and constraining capacities of social institutions give rise to new perception and dispositions within individuals. Upon new habits of thought and behavior, new preferences and intentions emerge. As a result, shared habits are the constitutive material of institutions, providing them with enhanced durability, power and normative authority. (…) Habits are formed through repeated thoughts or behaviors in a specific type of social setting. Habits are individual neural connections and mechanisms, but they bear a social imprint. Reconstitutive downward causation, from specific social structure to individual, operates by creating and molding habits.*"

12. Conclusão

As ponderações acima enfatizam questões que, a nosso ver, nunca deveriam ter sido formalmente omitidas dentro do moderno pensamento econômico. Dentre essas se destacam as que contemplam: (a) crescimento econômico como um processo, que, enquanto tal, pressupõe rupturas e reconstruções; (b) as características da transição de um *velho* para um *novo* processo de crescimento como elementos decisivos para a análise; (c) a importância das mudanças estruturais de natureza tanto tecnológica, quanto institucional; e (d) a visão do referido processo como revestido, de país para país, e de região para região, de características bastante distintas e, às vezes, sequer comparáveis. E é exatamente desses aspectos que se ocupa a tradição institucionalista: a história importa, as formas de crescimento capitalistas são diferenciadas e múltiplas, o processo de crescimento é contínuo e tem raízes históricas profundas (North, 2005; Hodgson, 2002).

O que a discussão levada a efeito nesse texto permite concluir é que tanto a agenda de pesquisa de Nelson, quanto a de Hodgson, têm permitido avançar no campo da economia institucional e evolucionária rumo a uma depuração do termo instituição de modo a reinterpretar o processo de crescimento econômico. Por conta disso, vem emergindo um novo corpo analítico que revitaliza, em moldes contemporâneos, o ideário institucionalista esboçado por Veblen há pouco mais de um século.

A contribuição de Nelson reconhece a importância das várias abordagens institucionalistas, mas reitera que seu "desempacotamento" é decisivo para estabelecer avanços analíticos. E esses se dariam, no sentido de tentar contemplar mais adequadamente o espectro de mudanças tecnológicas e institucionais que se sobrepõem, à medida que o processo de crescimento avança. Assim propõe uma aproximação das instituições aos setores ligados à mudança tecnológica e seu desenvolvimento, que, em última instância, definiriam o perfil dos novos paradigmas tecnológicos.

Hodgson vem se detendo, teoricamente, em estabelecer uma aproximação maior do conceito de instituição ao legado de Veblen, onde o mesmo deve necessariamente estar inserido em um ambiente analítico que contemple os indivíduos, seus hábitos, normas e padrões de conduta. Tal tarefa não é simples, pois exige a inclusão na análise de um ambiente de

complexidade que contemple, e de forma interativa, todos esses conceitos. Por isso propõe que se avance no sentido da compreensão da noção de evolução, que tem em Veblen importante fonte teórica da aplicação dos princípios darwinianos às ciências sociais. Por essa razão, sugere que a relação entre o conceito de instituição e o processo de mudança (e, consequentemente, de crescimento) opere em um ambiente evolutivo. Mas, para tanto, deve-se avançar na proposição de uma ontologia vebleniana, que contemple as relações de causalidade cumulativa que expliquem tais movimentos. E o preenchimento dessa lacuna só será possível mediante o avanço das novas linhas de pesquisa no campo de economia evolucionária e institucional centradas na mencionada ontologia.

Referências

CASTELLACCI, F. A critical realist interpretation of evolutionary growth theorizing. *Cambridge Journal of Economics*, n. 30, p. 861-880, 2006.

HODGSON, G. M. *Economics and Institutions:* A Manifesto for a Modern Institutional Economics. Cambridge and Philadelphia: Polity Press and University of Pennsylvania Press, 1988.

______. *Economics and Evolution:* Bringing Life Back Into Economics. Cambridge UK and Ann Arbor MI: Polity Press and University of Michigan Press, 1993.

______. The Ubiquity of Habits and Rules. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, n.6, p. 663–684, 1997.

______. What Is the Essence of Institutional Economics?. *Journal of Economic Issues*, v. 34, n. 2, p. 317-329, 2000.

______. Veblen and Darwinism. *International Review of Sociology/Revue Internationale de Sociologie,* Cambridge University, v. 14, n. 3, 2004.

______. Darwinism, causality and the social sciences. *Journal of Economic Methodology*, v. 11, n. 2, jun., p. 175–194, 2004a.

______. *The Evolution of Institutional Economics*: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism. London and New York: Routledge, 2004 (b).

______. *Economics in the Shadows of Darwin and Marx:* Essays on Institutional and Evolutionary Themes. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

______. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues,* v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006 (a).

______. Characterizing Institutional and Heterodox Economics—A Reply to Tony Lawson. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, v. 2, n. 2, p. 1-11, 2006 (b).

HODGSON, G. M. The Revival of Veblenian Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, v. 41, n. 2, p. 325-340, 2007.

______. How Veblen Generalized Darwinism. *Journal of Economic Issues*, v . 42, n. 2, p. 399-405, 2008.

______. Institutional Economics into the Twenty-First Century. *Studi e Note di Economia*, v . 14, n. 1, p. 03-26, 2009.

______. KNUDSEN, T. The Complex Evolution of a Simple Traffic Convention: The Functions and Implications of Habit. *Journal of Economic Behavior and Organization*, v. 54, n. 1, p. 19-47, 2004.

______. Why we need a generalized Darwinism, and why generalized Darwinism is not enough. *Journal of Economic Behavior & Organization*, n. 61, p. 1-19, 2006.

JAMESON, K. P. Has Institutionalism Won the Development Debate?. *Journal of Economic Issues*, v. 40, n. 2, p. 369-375, 2006.

LAWSON, T. *Economics and Reality.* London and New York: Routledge, 1997.

______. The Nature of Institutional Economics. *Evolutionary and Institutional Economics Review,* v. 2, n. 1, p. 7-20, 2005.

______. The nature of heterodox economics. *Cambridge Journal of Economics*, n. 30, p. 483–505, 2006.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *An Evolutionary Theory of Economic Change.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

______. Evolutionary Theorizing in Economics. *Journal of Economic Perspectives,* v. 16, n. 2, p. 23-46, spring 2002.

NELSON, R. R. Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. *Journal of Economic Literature*, v. 33, n. 1, p. 48–90, 1995.

______. The agenda for growth theory: a different point of view. *Cambridge Journal of Economics*, n. 22, p. 497-520, 1998.

______. SAMPAT, B.. Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. *Revista de Economia Institucional*, n. 5, Segundo Semestre, 2001.

______. Bringing institutions into evolutionary growth theory**.** *Journal of Evolutionary Economics*. Spring -Verlag, n. 12, p. 17-28, 2002.

______. What enables rapid economic progress: What are the needed institutions?. *Research Policy*, n. 37, p. 1-11, 2008.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* New York: Cambridge University Press, 1990.

______. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991.

______. Economic Performance Through Time. *American Economic Review*, v. 84, n. 3, p. 359–367, 1994.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *Understanding the Process of Economic Change.* Princeton: Princeton University Press, 2005.

PAGANO, U. Bounded Rationality, Institutionalism and the Diversity of Economic Institutions. In: LOUÇÃ, F.; PERLMAN, M. (Editors). *Is Economics an Evolutionary Science?The Legacy of Thorstein Veblen*, Cheltenham, UK e Northampton, MA: Edward Elgar, p. 95–113, 2000.

RUTHERFORD, M. H. The Old and the New Institutionalism: Can Bridges be Built? *Journal of Economic Issues*, v. 29, n. 2, p. 443–451, 1995.

VEBLEN, T. B. Why Is Economics Not an Evolutionary Science? *Quartely Journal of Economics*, v. 12, n. 3, p. 373-397, 1898.

WILLIAMSON, O. E. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

______. *Hierarquies, Markets and Power in the Economy*: An Economic Perspective. Industrial and Corporate Change, v. 4, n. 1, p. 21-49, 1995.

Teoria neoschumpeteriana e desenvolvimento econômico[1]

Ricardo Dathein

1. Introdução

A corrente teórica neoschumpeteriana tem avançado substancialmente o pensamento econômico sobre desenvolvimento. Esta teoria é apropriada para análises desenvolvimentistas e, além disso, é adequada para uso como instrumento de elaboração de políticas econômicas, podendo ser adaptada para casos de países não desenvolvidos, como o Brasil, o que tem sido feito por muitos autores internacionais e brasileiros.

A visão teórica de Schumpeter diverge de maneira fundamental da concepção neoclássica, em sua época, com seu foco na dinâmica endógena ao sistema econômico e no poder de mercado como meta e fonte das ações empresariais. Nesse sentido, é, concomitantemente, em suas duas vertentes, uma teoria sobre desenvolvimento econômico e sobre a ação microeconômica das empresas e dos indivíduos.

A teoria schumpeteriana teve um renascimento nas últimas décadas do século XX. Isso pode ter ocorrido devido à revolução tecnológica desse período e ao maior reconhecimento da importância da dinâmica das inovações e das flutuações econômicas de longo prazo (Acs, 2007, p. 97; Freeman, 2007). Essa teoria neoschumpeteriana ou evolucionária[2], que

[1] Este capítulo é uma versão de pesquisa realizada com apoio do IPEA no âmbito do projeto "A dimensão produtivo-tecnológica nas teorias do desenvolvimento econômico e suas decorrências normativas: em busca de fundamentos teóricos para as políticas industriais e de CT&I".

[2] Adotam-se aqui os termos teoria neoschumpeteriana e teoria evolucionária como sinônimos, distinguindo-os do termo evolucionista, que representa uma abordagem mais ampla em termos teóricos (Nelson e Winter, 1982; Conceição, 2008).

se desenvolve a partir dos anos 1980, é formada por um conjunto de contribuições de modelos formais e análises apreciativas ou históricas não necessariamente formando um todo uniforme.

Outra característica importante desse pensamento evolucionário é que, apesar de Schumpeter poder ser caracterizado como um "liberal devoto do livre mercado" (Fagerberg, 2000, p. 99), sua teoria pode ser muito útil como base para políticas econômicas, tendo em vista a forma como entende o funcionamento da economia, dos determinantes do crescimento e de suas instituições.

Além disso, há uma aproximação entre o pensamento neoschumpeteriano ou evolucionário com o neoinstitucionalista, se complementando e formando uma abordagem "institucionalista-evolucionária", a qual analisa a coevolução de tecnologias, estruturas econômicas e instituições (Nelson, 2002).

O objetivo fundamental deste capítulo é analisar as diferentes contribuições teóricas da escola neoschumpeteriana. O capítulo está estruturado em quatro seções. A seção um analisa as principais concepções da teoria evolucionária, ressaltando a lógica econômica das firmas e as interrelações da estrutura do mercado com as inovações no âmbito microeconômico. Além disso, examina o tema do desenvolvimento econômico, com destaque para as conexões entre o processo de aprendizado e a acumulação de capacitações e para o conceito de "eficiência schumpeteriana". A seção dois apresenta uma discussão sobre Sistemas de Inovação (SIs), a partir da qual se explica a dinâmica da mudança econômica (os determinantes das invenções, inovações e sua difusão, absorção e uso) em suas relações tecnológicas, organizacionais e institucionais. A seção três trata dos paradigmas tecnoeconômicos e dos ciclos de longo prazo, levando em conta que o desenvolvimento não é linear no tempo e que existem processos de convergência e divergência econômica entre países. A seção quatro, por fim, considera as relações entre tecnologia e inserção econômica internacional, com suas elaborações teóricas evolucionárias sobre *gap* tecnológico e o papel dos investimentos externos diretos.

2. Teoria evolucionária

Fagerberg (2000) argumenta que, em Schumpeter, o fator determinante do desenvolvimento (ou o que "dirige o crescimento") não seria a acu-

mulação de capital ou a "mecanização" (como aparece nas teorias clássica, marxista, neoclássica e keynesiana), mas as inovações, como um processo que provoca mudança qualitativa na economia. O que mede a acumulação seria, de certa forma, apenas uma descrição do crescimento econômico. As inovações, entretanto, explicariam a causa da acumulação. Segundo Fagerberg, esse destaque só (re)aparece tão recentemente nas teorias econômicas devido ao fato de que a indústria baseada na ciência e o processo de pesquisa e desenvolvimento organizado são muito novos.

A partir do modelo schumpeteriano, surge uma análise dos microfundamentos das inovações (uma microeconomia evolucionária), com pressupostos de incerteza e de diferenciação da importância dessas inovações (incrementais ou radicais), assim como uma teoria sobre o desenvolvimento econômico (Verspagen, 2005, p. 493). Nessa passagem da micro para a macro, a órbita meso adquire relevância, não havendo uma lógica de agregação do micro para a macro, tendo em vista as mudanças qualitativas na estrutura econômica (Dopfer, 2007, p. 65) e a característica heterogênea dos agentes econômicos, o que justamente é fundamental para explicar os estímulos às inovações (Fagerberg, 2000, p. 100).

Nelson e Winter (1982, p. 303 e 396) afirmam que a teoria neoclássica é inadequada para a análise da mudança técnica e não fornece meios de conciliar as abordagens de crescimento com o nível microeconômico. A partir dessa crítica, os dois autores elaboraram uma teoria evolucionária do crescimento econômico, do comportamento da firma e da dinâmica da concorrência e sobre a lógica das políticas públicas.

Nelson (1996) caracteriza o capitalismo como um "motor de progresso", sendo o avanço técnico um processo cultural[3] (não biológico) evolucionário. Nesse processo, ocorrem desperdícios e redundância (pois não há coordenação), com perdas de economias de escala e de escopo na atividade de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Segundo Nelson, os resultados nem sempre são os melhores, e P&D com alto valor social pode não ser realizada, tendo em vista o objetivo de lucro. Nesse sentido, o planejamento é uma possibilidade. Nelson, no entanto, argumenta que o resultado dessa atividade inovadora no mercado tem tido resultados "notáveis" e que o planejamento do progresso técnico é

[3] A tecnologia pode dar "grandes saltos" e não é aleatória (Nelson, 1996, p. 92).

difícil, tendo em vista sua incerteza inerente sobre como melhorar as tecnologias, quais os caminhos alternativos e por que existe a necessidade de se explorarem diferentes possibilidades. Assim, a competição definiria um caminho viável. Apesar do papel do governo e da coordenação e planejamento terem aumentado, a rivalidade continuaria sendo a regra. Entre as definições *ex post* (mesmo com desperdícios) sobre o que e como produzir e a coordenação *ex ante*, a primeira continuaria sendo melhor, tendo em vista as virtudes do manuseio experimental (Nelson, 1996, p. 89-96 e 133-139).

2.1 Bases da microeconomia schumpeteriana

As firmas possuem aptidões e procedimentos de decisão, e "buscam" melhores maneiras de "fazer as coisas" em um ambiente de seleção (mercado) que é parcialmente endógeno (Nelson; Winter, 1982, p. 304). Por outro lado, em termos microeconômicos, a dinâmica da estrutura do mercado é fundamental.[4] O crescimento confere vantagens às firmas, o que facilita seu desempenho futuro (quanto maior seu tamanho, maior sua capacidade de apropriação dos retornos positivos de seus investimentos em P&D, segundo Nelson e Winter (1982, p. 497)), assim como o declínio tende a se ampliar. Além disso, existem vantagens do pioneirismo (que podem ser mais importantes do que os direitos de propriedade, dependendo do setor), tendo em vista que a imitação é cara, consome tempo, o aprendizado ocorre na linha de produção, competências especiais são de difícil transferência e as tecnologias são cumulativas no tempo (Nelson, 1996, p. 108-111). Esse processo tende a gerar concentração. No entanto, as inovações tendem a gerar monopólios apenas temporários, pois estes, ao produzirem maiores lucros, provocam um efeito de imitação e de difusão, o que tende a eliminar o lucro extraordinário com o aumento da concorrência. Essa dinâmica estimula novas inovações, e assim indefinidamente. Isso depende da escala necessária na entrada e do nível tecnológico dos entrantes. Ou seja, a estrutura do setor e o desempenho inovador das firmas são interdependentes (Nelson; Winter, 1982, p. 465-9).

---

[4] Nelson e Winter (1982, p. 466) ressaltam a proximidade dessa análise com a literatura de organização industrial.

O Schumpeter de 1911, n'*A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, destacava que a expectativa de lucros acrescidos derivados do maior poder de mercado é o determinante endógeno das inovações.[5] O Schumpeter de 1942, na obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de outra parte, ressaltava que o poder de mercado favorece as inovações, pois os oligopólios possuem mais recursos internos para investimentos em inovações (com tecnologias mais custosas e baseadas em ciência), enquanto o comportamento dos rivais é mais previsível. Para os oligopólios, a inovação é parte essencial da concorrência (um imperativo, portanto) (Scherer, 2007). No entanto, uma concentração excessiva (com menor pressão competitiva) poderia gerar menores incentivos às inovações.

A partir da análise de Schumpeter, os dois padrões básicos de inovações ou regimes tecnológicos das empresas foram classificados como de tipo *Mark I* (ou ampliador) e *Mark II* (ou de aprofundamento). O primeiro é um padrão de "destruição criadora", a partir de firmas que nunca inovaram antes, com baixas barreiras tecnológicas à entrada, com papel fundamental dos empresários e de novas firmas. O segundo é um padrão de "acumulação criadora", a partir de firmas que já possuem um histórico inovador, em que prevalecem grandes empresas já estabelecidas e existem maiores barreiras à entrada para novas firmas. Esse último, portanto, está relacionado positivamente com o grau de concentração das atividades inovadoras e com a estabilidade hierárquica das firmas inovadoras, e negativamente com a importância da presença de novos inovadores (Breschi; Malerba; Orsenigo, 2000; Nelson; Winter, 1982, parte V).

Esses regimes tecnológicos são definidos pela combinação de quatro fatores. Altas oportunidades tecnológicas significam que, para um dado montante de recursos aplicados, existe elevada probabilidade de ocorrência de inovações. A apropriabilidade das inovações represen-

[5] Schumpeter critica o "individualismo metodológico passivo" neoclássico e cria a visão de um "individualismo metodológico ativo" (Dopfer, 2007, p. 69). Ou seja, os indivíduos não apenas reagem a oportunidades dadas, mas promovem mudanças nas condições econômicas. Esse é o papel ativo do indivíduo inovador. De outra parte, na visão de Schumpeter, o desenvolvimento é um processo de mudança qualitativa das estruturas econômicas, no qual a história tem um papel relevante para a teoria econômica, via processos de *path dependence* e de *lock in*, em um arcabouço teórico evolucionário (Freeman; Soete, 1997, p. 31).

ta a possibilidade de proteção contra imitação e, portanto, captura de lucros. A cumulatividade dos avanços tecnológicos representa a capacidade das inovações presentes gerarem um fluxo de inovações subsequentes. Por fim, a natureza do conhecimento subjacente às atividades inovativas que pode ser mais genérica, codificada, ou mais específica, tácita e complexa. Em geral, menores oportunidades tecnológicas, maiores condições de apropriabilidade, maior cumulatividade tecnológica e alta importância da ciência básica como fonte de inovações são fatores que favorecem o padrão inovativo de aprofundamento (*Schumpeter Mark II*). Ao contrário, altas oportunidades tecnológicas, menores condições de apropriabilidade e cumulatividade, maior importância relativa das ciências aplicadas e um maior papel das fontes externas de conhecimento são fatores que favorecem o padrão inovativo ampliador (*Schumpeter Mark I*) (Breschi; Malerba; Orsenigo, 2000).

Llerena e Oltra (2002) consideram a existência de diferentes estratégias inovativas por parte das firmas, o que gera resultados importantes sobre a estrutura do mercado e a dinâmica tecnológica. Em um modelo de duas estratégias coexistentes, existem dois tipos de firmas, as com estratégia cumulativa (*C-firms*) e as com estratégia não cumulativa (*NC-firms*). As *C-firms* adotam uma estratégia interna de aprendizado por busca (*learning by searching*), enquanto as *NC-firms* usam uma estratégia de aprendizado de fontes externas, absorvendo conhecimento. Essas estratégias inovativas determinam a evolução da estrutura industrial. A estratégia das *C-firms* tende a gerar uma estrutura de mercado altamente concentrada, muito intensa em capital e em P&D, enquanto a estratégia das *NC-firms* tende a produzir um mercado muito menos concentrado/mais homogêneo. A coexistência entre as duas produz uma estrutura de mercado oligopolista, com um núcleo de poucas *C-firms* e um grande número de *NC-firms* entrantes sobreviventes. Segundo Llerena e Oltra (2002), existe uma forte correlação, com mútua determinação, entre o tamanho das firmas e sua estratégia inovativa, com as *C-firms* ampliando seu estoque de capital e, por isso, possuindo altos e heterogêneos *market shares*, enquanto as *NC-firms* (com menor estoque de capital) têm baixos e homogêneos *market shares*. Por fim, concluem que a diversidade de estratégias também tende a produzir uma melhor performance tecnológica da indústria como um todo.

Essa análise também pode ser aplicada para o ciclo de vida das indústrias, podendo passar-se de um padrão *Schumpeter Mark I* para um padrão *Schumpeter Mark II*. No início da história de uma indústria, com tecnologia mudando rapidamente, alta incerteza e baixas barreiras à entrada, novas firmas são as maiores inovadoras, determinando a dinâmica industrial. Com a maturação dessa indústria, com trajetórias tecnológicas mais definidas, tornam-se mais importantes na concorrência fatores como economias de escala, curvas de aprendizado, barreiras à entrada e recursos financeiros. Assim, grande empresas com poder monopolístico assumem um papel mais relevante no processo inovativo. No entanto, havendo grandes descontinuidades tecnológicas, o padrão *Schumpeter Mark II* pode ser substituído por um padrão *Schumpeter Mark I*, com novas firmas focando sua atuação em novas tecnologias e novas demandas (Breschi; Malerba; Orsenigo, 2000, p. 389, nota 2).

2.2. Aprendizado e crescimento

Na abordagem neoschumpeteriana, o processo de aprendizado é fundamental para explicar a ligação entre a órbita microeconômica e o desempenho macroeconômico de um país. Nessa concepção, o conhecimento é o principal insumo produtivo, responsável pelas constantes inovações e pelo seu uso eficiente, sendo a empresa (onde se cria e se acumula conhecimento) o agente central da inovação. O aprendizado tecnológico e organizacional (e sua produção e transmissão) é determinado nas relações internas da empresa, entre indivíduos e desses com a empresa, e nas relações externas da empresa, entre essas e outras instituições.

O processo de aprendizado,[6] com mecanismos de produção e transmissão de conhecimento, desenvolve competências e capacitações para a busca de soluções de problemas, por parte dos indivíduos e das organizações (Johnson; Lundvall, 2005; Bell; Pavitt, 1995). Ou seja, objetiva-se a substituição de rotinas inadequadas por outras que, tendo em vista

[6] São tipos de aprendizado, relacionados por diferentes autores, por exemplo: *learning-by-doing, leaning-by-operating, learning-by-changing, learning-by-training, learning-by-hiring, learning-by-searching, learning-by-using, learning-by-interact, learning from advances in science and technology, learning from inter-industry spillover; individual, organizational and institutional learning* (Bell, 1984; Malerba, 1992; Edquist, 2001).

alterações do ambiente interno ou externo à empresa, deem respostas mais eficientes. Nesse sentido, o crescimento econômico está associado diretamente à maneira como as rotinas afetam o funcionamento das organizações (Nelson, 2002). [7]

Esse processo de aprendizado pode ser diferenciado entre passivo e ativo. No primeiro caso, seria automático e relativamente barato (o conhecimento como um bem comercializável), apropriado em uma reação adaptativa ao conhecimento já produzido e codificado. No segundo caso, trata-se de um processo evolutivo e idiossincrático, de difícil imitação, uma vez que é inseparável das particularidades de cada empresa. Essas empresas (os seus recursos humanos) capacitam-se a realizar avanços técnicos incrementais ou radicais, em um processo ativo, não automático e relativamente caro (envolvendo gastos em P&D), com resultados mais ou menos incertos. Desse modo, não é suficiente o acesso ao conhecimento codificado para haver aprendizado ativo. Portanto, diferencia-se aquisição/utilização de tecnologia, e desenvolvimento de capacitação tecnológica (Bell, 1984; Bell; Pavitt, 1995).

Essa capacitação tecnológica, segundo Bell e Pavitt (1995), pode ser de quatro tipos, de acordo com a sua intensidade. Em um nível básico, seria relacionada a investimentos e pós-investimentos, com melhorias ou adaptações em processos, produtos, materiais e componentes. Em um nível mais elevado, com maiores contribuições em termos de mudança técnica, estaria relacionada à capacidade de interação com outras firmas e instituições e à capacidade de contribuição para o desenvolvimento de bens de capital.

O processo de aprendizado visa ao desenvolvimento de competências e capacitações. Hodgson (1999) observa que o conhecimento (tácito e codificado) não depende apenas da capacidade intelectual do indivíduo, mas de sua interação com outros em um determinado ambiente. O aprendizado é enraizado (*embedded*), dependente da trajetória (*path dependent*), interativo, cumulativo (no tempo) e, por-

[7] As rotinas podem ser entendidas, também, como possuidoras de um duplo caráter, enquanto obstáculos, e como guias para inovações. Nesse último sentido, as trajetórias tecnológicas são também rotinas para os processos inovativos incrementais. Em contrapartida, rotinas inadequadas, por sua inércia, são obstáculos para mudanças, mas também criam condições para mudanças radicais (Perez, 2007).

tanto, evolutivo, tanto para as organizações quanto para os indivíduos no interior delas. Por ser esse processo de aprendizado um fenômeno coletivo, é necessário dotar os indivíduos de um ambiente favorável ao aprendizado e, por conseguinte, à inovação.

A criatividade tem um papel fundamental no processo inovativo. Assim, o aprendizado é uma condição imprescindível para a inovação, justamente porque exerce influência direta sobre o processo criativo. Ou seja, a inovação não é resultado de um processo aleatório, mas sim do aprendizado individual e, sobretudo, organizacional, com forte peso da interação.

Cohen e Levinthal (1989) destacam a existência de uma dupla face do processo de P&D, a inovação e o aprendizado. O estoque de conhecimento de uma firma é função de seu investimento em P&D e da sua capacidade de absorção do conhecimento existente (e que pode ser absorvido, de acordo com a taxa de transbordamento) no seu mercado e de outros mercados e de instituições extramercado. Nesse sentido, segundo os autores, as firmas não investem em P&D apenas para a produção direta de inovações, mas também para manter e desenvolver uma maior capacidade de identificar, assimilar e explorar o conhecimento externo disponível. Desse modo, ampliam seu estoque de conhecimento com uma maior capacidade de absorção (que é um tipo de aprendizado), expandindo sua capacidade de gerar inovações.

Na visão evolucionária, portanto, a inovação é entendida como resultado do processo de aprendizado. Tendo em vista que a geração de competências e de capacitações é condicionada pela interação entre os agentes econômicos e as instituições, a difusão do conhecimento, proporcionada pelo processo de aprendizado, passa a ter papel fundamental na determinação do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o processo de aprendizado, em seu sentido individual e, sobretudo, coletivo, tem se configurado como um elo entre a geração, o uso e a disseminação de inovações e o desenvolvimento econômico (Dosi, 1984).[8]

---

[8] A correlação entre aprendizado e desenvolvimento econômico, assim como entre aprendizado e Sistemas de Inovação (seção 3), é aprofundada no capítulo "Processo de aprendizado, acumulação de conhecimento e Sistemas de Inovação: a "coevolução das tecnologias físicas e sociais" como fonte de desenvolvimento econômico", deste livro.

2.3 Eficiência schumpeteriana e crescimento

Dosi (1984, p. 402-3) classifica em três as forças básicas que atuam no sistema econômico, em termos macroeconômicos. A primeira refere-se às leis de ajuste interno do tipo clássico (ou ricardiano), com o uso da melhor tecnologia, que se mantém constante. A concorrência, a difusão tecnológica e a mobilidade do capital são forças que tenderiam a produzir eficiência, no sentido estático. A segunda diz respeito às leis de expansão quantitativa via demanda, tratadas pelos modelos keynesianos de crescimento, que associam maiores investimentos "autônomos" derivados do surgimento de novos produtos e mercados. A terceira refere-se às leis de transformação, com mudanças de longo prazo nas tecnologias, nos padrões de demanda e na estrutura produtiva. Dosi (1984) destaca que a tecnologia está relacionada a essas três forças, bem como as determina.

A mudança técnica provoca difusão interindustrial de inovações, o que produz impactos macroeconômicos, tanto em termos de oferta quanto de demanda agregada. O resultado é um aumento da eficiência sistêmica, com o crescimento da produtividade do trabalho. Isso porque ocorrem inovações e aperfeiçoamentos adicionais derivados da expansão das empresas inovadoras e das imitadoras. As empresas que adquirem e adotam bens de produção inovadores normalmente também promovem inovações maiores ou menores. Tal atitude cria novos mercados e amplia os existentes, o que estimula novos investimentos. Assim, a difusão tecnológica na produção e na demanda são fortemente interdependentes (Dosi, 1984, cap. 5).

A partir disto, Dosi, Pavitt e Soete (1990) classificam três conceitos de eficiência que devem ser analisados para a determinação do desempenho de longo prazo de um país. A eficiência alocativa (ou ricardiana) é estática, no sentido de gerar um ganho de uma vez por todas para a produtividade dos países, e está relacionada com as maiores taxas de lucro de curto prazo. A eficiência dinâmica de crescimento (ou keynesiana) é função da taxa de crescimento da demanda internacional. Por fim, a eficiência dinâmica inovativa (ou schumpeteriana) está relacionada com as taxas de crescimento da produtividade de longo prazo.

Dosi, Pavitt e Soete (1990) argumentam que, havendo a propriabilidade e cumulatividade nos avanços tecnológicos, economias de escala estáticas e dinâmicas, *gaps* tecnológicos e interdependências

entre países em setores não comercializáveis, podem ocorrer importantes *trade-offs* entre eficiência estática e dinâmica. O critério de "eficiência alocativa" não seleciona a especialização em setores com maior potencial dinâmico de avanço tecnológico ou de economias de escala, de forma que podem ocorrer círculos virtuosos ou viciosos de avanço técnico. A especialização internacional tem um efeito dinâmico, pois as capacitações tecnológicas estão associadas aos processos de produção e de inovação atuais, os quais têm potenciais muito diferentes entre setores. Assim, as escolhas alocativas presentes determinam a direção e a taxa de inovações. Nesse sentido, o que se produz importa, pois existem setores com potencial inovativo e produtivo superiores a outros.

A "eficiência ricardiana" determina um padrão de especialização que é função das diferenças relativas de produtividade entre países. Sempre que essa diferença relativa é maior nos setores mais dinâmicos tecnologicamente (com maiores oportunidades tecnológicas), a "eficiência alocativa" está em conflito com a "eficiência schumpeteriana". Dosi, Pavitt e Soete (1990) argumentam que esse *trade-off* entre eficiência alocativa e inovativa é proporcional a distância que cada país está da fronteira técnica, considerando que esta é mais dinâmica e penetrante.

A "eficiência ricardiana" e a "eficiência de crescimento" também estarão em conflito sempre que as elasticidades de demanda internacionais pelos produtos transacionados forem distintas entre países (o que é o caso geral), o que gera diferentes potenciais de crescimento compatíveis com o equilíbrio do balanço de pagamentos. De uma maneira mais simples, países podem se especializar "eficientemente" na produção de mercadorias com fraca dinâmica de demanda internacional, restringindo o seu potencial de crescimento. Como ressaltado por Palma (2004), o aumento da competitividade não garante *catch-up*, sendo necessário evoluir no comércio internacional segundo a dinâmica tecnológica das indústrias estratégicas em termos de variações da demanda internacional.

Nesses casos, os sinais de mercado sobre rentabilidade relativa para os agentes microeconômicos são contraditórios com os sinais de "eficiência em crescimento" e de eficiência inovativa. Por isso, podem emergir decisões que produzam resultados macroeconômicos subótimos ou nefastos, caso a decisão dos agentes privilegiar a alocação de recursos baseada no critério de "eficiência ricardiana", o que é racional, sob o ponto de vista microeconômico. Podem, portanto, surgir padrões de crescimento vir-

tuosos ou viciosos. É mais provável que em países desenvolvidos os três critérios de eficiência coincidam em termos de sinais para o mercado. No entanto, em países aquém da fronteira tecnológica (que gera as maiores oportunidades de inovações e de crescimento da demanda), ao contrário, a eficiência alocativa pode conflitar com a eficiência dinâmica. Mais do que isso, é possível que, quanto maior for essa distância da fronteira tecnológica, maiores tendem a ser as diferenças entre os sinais de mercado que privilegiam a eficiência alocativa (que produz as maiores taxas de lucro de curto prazo). Isso penaliza esses países, pois as escolhas alocativas presentes influenciam (induzem) a direção e a velocidade da evolução futura das vantagens/desvantagens tecnológicas de um sistema econômico (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, cap. 8).[9]

A assimetria dos sinais ao mercado dos três critérios de eficiência para países líderes (coincidente) e defasados (conflitante) ocorre pelo seguinte motivo: uma situação de alta oportunidade tecnológica (com elevado grau de apropriabilidade associado) funciona como um incentivo à inovação em países na fronteira técnica. No entanto, essa mesma situação de oportunidade funciona como um sinal negativo (uma barreira à entrada) em países distantes da fronteira técnica, e tanto mais negativo quanto maior essa distância. Ou seja, em cada país, os sinais são particulares e diferentes para a mesma oportunidade, pois eles refletem suas especificidades com relação a ativos e a capacitações.[10] Isto tende a ampliar as defasagens, sendo provocado pela existência generalizada de cumulatividade ou de rendimentos crescentes nas atividades produtivas e tecnológicas (Baptista, 1997, cap. 3).

Além disso, com mudanças tecnológicas acentuadas, em fases de transição entre paradigmas tecnológicos, defasagens ou lideranças tecnológicas moldam sinais de lucratividade e alocação microeconômica de recursos, o que afeta o dinamismo econômico de longo prazo das economias. Surgem, nesses casos, oportunidades e também novas ameaças. Aparece ainda com mais importância a necessidade de políticas

---

[9] Há nestes aspectos uma clara correlação com a discussão entre os *trade-offs* entre flexibilidade de curto prazo e de longo prazo e entre flexibilidade individual e nacional (Chang, 2006, cap. 3).

[10] Esse mesmo raciocínio vale na comparação entre empresas na fronteira ou distantes da fronteira técnica (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, cap. 8).

que afetem os padrões dos sinais econômicos (como preços e rentabilidades relativos), sendo estas tanto mais essenciais quanto maior for a distância que separa o país da fronteira tecnológica. Trata-se, portanto, das há muito defendidas (como por Myrdal e Amsden) políticas para deixar os preços "errados" (Cimoli; Dosi; Nelson; Stiglitz, 2009, p. 31).

3. Sistemas de Inovação (SIs)

Na discussão sobre como as inovações surgem em um sistema econômico e sobre o que determina a capacidade competitiva internacional e o crescimento de um país, nasce a abordagem sobre Sistemas de Inovação (SIs) no final dos anos 1980. A base é o Schumpeter de 1942, mas também List, que já chamava a atenção, a partir do exemplo da Prússia, para questões relativas aos sistemas nacionais de produção. Por exemplo, em relação à interdependência de investimentos tangíveis e intangíveis, à importância de instituições de ciência e educação, e à correlação entre importação de tecnologias e desenvolvimento/aprendizado técnico doméstico, antecipando, com isso, teorias contemporâneas sobre SIs (Lundvall, 2007).

A teorização parte de interpretações sobre a relação entre inovações e conhecimento (que é diferente de informação de agentes racionais), sobre o fato de que os agentes adquirem conhecimento (a) por seu esforço e (b) por transbordamentos de outros atores, de que as inovações e o aprendizado são dependentes do contexto; de processos interativos e estão enraizados na estrutura produtiva; e de que o crescimento econômico depende de sinergias extramercado. No processo de crescimento econômico existem (a) invenções, (b) inovações e (c) sua difusão, absorção e uso. A análise dos SIs foca o primeiro e o terceiro elementos, enquanto a atuação do empresário está mais no segundo, que é o foco do Schumpeter de 1911 (Carlsson, 2007; Lundvall, 2007; Freeman e Soete, 1997, cap. 12). Assim, um SI inclui todos os fatores econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais (e outros) que influenciam o desenvolvimento, a difusão e o uso das inovações (Edquist, 2005).

Os principais atores de um SI são as empresas, que investem em P&D e usam e fornecem tecnologias; o governo, com suas agências públicas,

que formulam e executam políticas de ciência e tecnologia; e instituições, como universidades e centros de pesquisa, que podem ter maior ou menor apoio governamental. Esse conjunto de atores representa a "infraestrutura tecnológica" de um país, e sua ação integrada projeta o seu potencial de desenvolvimento.

Segundo Malerba (2003), a trajetória dos SIs é dependente de tecnologia, de conhecimento, de atores (governos, empresas, laboratórios, universidades etc.) e arranjos institucionais, sendo o foco da análise a interação dos atores econômicos, sociais e políticos, com o potencial de fortalecimento de capacitações e de difusão de inovações (Tigre, 2005).

Freeman e Soete (1997, cap. 12) destacam os aspectos institucionais do conceito. Para eles, um sistema de inovação (nacional, regional, local, tecnológico ou setorial) pode ser entendido como uma rede de instituições científicas e técnicas, dos setores público e privado, cujas atividades e interações geram, adotam, importam, modificam e difundem novas tecnologias, sendo a inovação e o aprendizado seus aspectos cruciais, levando em conta que esse ambiente social pode estimular, facilitar ou impedir inovações das firmas. Um SI é definido, portanto, por suas fronteiras, seus componentes, suas interrelações e os atributos dos componentes.

Pela forte relação dos *Systems of Innovation* (SIs) com o sistema educacional e o aprendizado em geral, foi desenvolvido o conceito de Sistemas de Aprendizado (*Systems of Learning*) (Edquist, 2001; Viotti, 2001). Ou seja, apesar da importância da P&D, um conjunto de outros fatores também é fundamental na determinação das inovações, principalmente a incremental, como, por exemplo, o sistema educacional, o treinamento, a acumulação de conhecimento e a interação dos produtores com os usuários de tecnologia. Edquist (2001) ressalta que o "aprendizado individual" é fundamental para o "aprendizado organizacional". Ou seja, o conhecimento e o aprendizado (individual e coletivo) são fundamentais para o processo de inovação. Por isso, são elementos fundamentais de um SI.

Um aspecto fundamental da análise evolucionária é o de que os elementos que explicam a dinâmica da mudança são de natureza tecnológica, organizacional e também institucional. Desse modo, é necessária a criação de condições organizacionais e institucionais, de forma simultânea e interrelacionada, para que as inovações tecnológicas sejam poten-

cializadas. As próprias instituições estão sujeitas a inovações e possuem uma trajetória evolucionária. Portanto, essas inovações institucionais criam as condições para o desenvolvimento econômico, conjuntamente com as outras inovações ressaltadas originalmente por Schumpeter, em 1911. Em 1942, esse autor já apresentava outra formulação, com destaque para a incerteza e os aspectos institucionais do processo de "destruição criativa". Assim, as inovações teriam também uma dimensão institucional para a empresa e seu ambiente de interação. Ou seja, a forma como as diferentes inovações são combinadas condiciona o desempenho e a trajetória das economias (Chang, 2003a e 2007).

O surgimento de um pensamento econômico neoinstitucionalista, derivado do velho institucionalismo e em contraposição ao novo institucionalismo liberal (NEI), tornou patentes as aproximações deste com as elaborações teóricas evolucionárias. Surge, a partir daí, a possibilidade de uma abordagem conjunta chamada de "institucionalista-evolucionária", que trata da coevolução das tecnologias, organizações e instituições, como já destacado por Richard Nelson (1996) (Cimoli; Dosi; Nelson; Stiglitz, 2009).

4. Paradigmas tecnoeconômicos e ciclos de longo prazo[11]

Freeman e Soete (1997, cap. 13) afirmam que as inovações e a acumulação de conhecimento, interagindo com a acumulação de capital, com economias de escala e com mercados em expansão, são os mais dinâmicos elementos determinantes de crescimento, pois geram oportunidades para novos investimentos, com fortes implicações macroeconômicas. A partir dessa dinâmica, poder-se-ia entender o crescimento desigual (processos de convergência ou divergência) entre países e ao longo do tempo, dependendo também de uma combinação entre mudanças técnicas e institucionais.

Nesse sentido, surgem novos conceitos no âmbito da teoria evolucionária. Segundo Carlota Perez (2002, cap. 2), "revoluções tecnológicas" são *clusters* de novas e dinâmicas tecnologias, produtos, indústrias

[11] Este tema também é desenvolvido no sexto capítulo desta publicação, "Padrões históricos da mudança tecnológica e ondas longas do desenvolvimento capitalista".

e infraestruturas, que promovem modificações em toda a economia e geram desenvolvimento de longo prazo. Podem ser, por exemplo, novos insumos, fontes de energia, materiais, novos produtos e processos ou nova infraestrutura. Isso cria princípios tecnológicos e organizacionais genéricos, promovendo ampliação do potencial da produtividade para toda a economia (com a possibilidade de rejuvenescimento e *upgrade* das indústrias maduras), o que caracteriza o surgimento de um novo "paradigma tecnológico", com a generalização de novas práticas para empresários, administradores, inovadores, investidores e consumidores. Esses modelos ou padrões de solução de problemas a serem seguidos (uma nova fronteira de princípios que se torna senso comum) precisam ser socialmente aprendidos, enfrentando a inércia (a necessidade de desaprender "o velho"), o que exige tempo (Dosi, 1984, cap. 2). Esse desenvolvimento, portanto, não é um processo linear, ocorrendo em etapas, em surtos, significando modificações qualitativas na sociedade.

Uma característica importante desses novos paradigmas tecnológicos é a de que eles podem criar vantagens para *newcomers*, pois mudanças de paradigmas abrem "janelas de oportunidade" para processos de *catch up* e de ultrapassagens. No entanto, um excesso de inércia pode gerar atrasos. Portanto, a capacidade de mudança estrutural é uma habilidade social de alto valor [12] (Perez, 2002, cap. 2).

Esses paradigmas tecnológicos determinam "trajetórias tecnológicas", ou padrões relativamente ordenados de mudanças, de atividades "normais" de resolução de problemas (Dosi, 1984, cap. 2). Os *clusters* de inovações radicais exigem não só mudanças na produção, mas também nas sociedades, instituições e organizações (Freeman e Soete, 1997, cap. 13). Assim, esses paradigmas tecnológicos (com suas bases *hard*, *soft* e ideológica) transformam-se em "paradigmas tecnoeconômicos" [13] (Perez, 2002, cap.2).

---

[12] Gerschenkron (1973) já destacava, a partir do exemplo dos processos de *catch-up* dos países europeus, que o *gap* tecnológico é uma oportunidade para os países atrasados, mas requer esforços sustentados para sua realização. Abramovitz (1986), em contrapartida, destaca a possibilidade de *falling behind* de países que não conseguirem gerar certas capacitações que evitem retrocessos (Fagerberg, 2007). Fagerberg observa que algumas interpretações, mesmo não sendo de autores schumpeterianos, têm um "sabor" dessa escola.

[13] Dosi e Labini (2007) destacam as relações desse conceito com as análises sobre SIs e com a literatura da Escola da Regulação.

Segundo os teóricos sobre ciclos econômicos, não existem apenas estágios ou períodos na história econômica, mas ondas ou ciclos, o que significa que são recorrentes. Uma crítica a essas concepções é a de que elas representariam a existência de determinismo tecnológico. Louçã (2007) argumenta que as sucessivas ondas longas não surgem desconectadas das atividades sociais e das instituições. Para esse autor, ocorrem recorrentemente vários fenômenos. Um deles é a repetição de sucessivas ondas longas de excepcionais oportunidades de lucros derivadas de inovações bem-sucedidas em certas atividades econômicas.[14] Louçã, em sua interpretação, enfatiza, em vez dos fenômenos agregados, as mudanças estruturais e as divergências setoriais características das inovações-chave (fenômenos desagregados), as quais geram um "efeito demonstração" (com a alta taxa de lucro), o que estimula a sua difusão e generalização de aplicação.

Outro fenômeno característico das ondas longas é a ocorrência, não de poucas, mas de "constelações" de inovações técnicas e organizacionais interdependentes e que se apoiam mutuamente. Além disso, há a recorrência de ondas de mudanças organizacionais e administrativas nas empresas. De outra parte, sempre existem crises de ajustamento estrutural.[15] Também aparecem modificações de regimes regulatórios sobre a tecnologia ou sobre a economia como um todo, tanto nacional quanto internacionalmente (comércio internacional), que são demandadas pelos novos setores líderes. Por fim, Louçã (2007) também destaca a recorrência de modificações sociais, políticas e culturais nas ondas longas, as quais estão relacionadas às alterações dos regimes regulatórios e às crises de ajustamento estrutural.

Silverberg (2007) observa que o destaque dado às questões sociais e políticas nos modelos schumpeterianos e regulacionistas possui uma semelhança com a visão de Marx sobre a relação entre a infraestrutura material (na qual a tecnologia é fundamental) e a superestrutura so-

[14] Ernest Mandel (1995), assim como outros autores marxistas, elaboram interpretações cujo fator determinante é a dinâmica da taxa "agregada" de lucro, em função do processo de inovações (Louçã, 2007).

[15] O desemprego estrutural, com desajustes entre oferta e demanda de mão de obra, é manifestação da passagem de uma para outra onda longa.

ciopolítica. Em Marx, as duas esferas precisam estar adequadamente correlacionadas, mas pode ocorrer descompasso, o que gera a necessidade de ajuste. Para Silverberg, na concepção evolucionária, parece que o paradigma-tecnoeconômico é determinante, e o social/político/cultural se adapta, sendo determinado pelo primeiro.

O próprio Kondratieff já havia destacado a existência de ciclos de investimentos em infraestrutura. Esses processos já ocorreram várias vezes na história econômica, com inovações radicais de meios de transporte e de fontes de energia, por exemplo. Essas novas tecnologias criam necessidades de investimentos generalizados (e sincronizados) em outros setores correlacionados ou formam novos *clusters* produtivos. Isso suscita a possibilidade de grandes volumes de investimentos, o que produz fortes impactos agregados e mudanças estruturais com padrões determinados (Silverberg, 2007).

As inovações impactam a economia de forma agregada quando ocorre um processo de forte difusão. Por isso, um aumento considerável na produtividade média da economia necessita de certo tempo para se fazer sentir. Por outro lado, as inovações, para produzirem impactos agregados, precisam se transformar em demanda por bens de capital, o que gera efeitos multiplicadores e aumento de demanda efetiva (Silverberg, 2007).

Uma interpretação importante para explicar a não homogeneidade no tempo das inovações radicais foi elaborada pelo teórico Gerhard Mensch (1975). Em seu modelo, as inovações são adotadas ou não de acordo com a fase do ciclo. Quando o ciclo está ascendente, inovações radicais novas podem não ser adotadas, pois as antigas estão sendo satisfatoriamente lucrativas. Em situações de depressão, ao contrário, essas inovações originais podem ser adotadas, pois aí são necessárias para recuperar a rentabilidade.

Carlota Perez (2002; 2007) apresenta um modelo sobre ondas ou surtos de desenvolvimento, ou paradigmas tecnoeconômicos, evitando o uso do termo "ciclos", tendo em vista a dificuldade de comprovação da homogeneidade desse processo. Mesmo com esse problema, o fato é que, segundo ela, ocorreram sucessivas revoluções tecnológicas na história, com a recorrência de certas dinâmicas (inclusive em relação à regularidade de duração, cerca de 40 a 60 anos) a partir do surgimento de tecnologias genéricas que modernizam a estrutura econômica como um todo.

Para Schumpeter (1911), as inovações são baseadas na criação de crédito (função de emprestador) e na capacidade empresarial (função de tomador de empréstimo), como as duas faces da mesma moeda. No entanto, estranhamente, segundo Perez (2007), o verdadeiro "herói", tanto em Schumpeter quanto nos neoschumpeterianos, é o empresário, aparecendo o banqueiro apenas como facilitador. O empresário é enfatizado, enquanto o agente financiador é negligenciado. Criticando essa interpretação, o modelo de Perez incorpora na análise a dinâmica do capital financeiro e suas relações com o capital produtivo e com as revoluções tecnológicas.

Segundo Perez (2002, cap. 5), as ondas/surtos (*surge*) de desenvolvimento possuem dois períodos: de instalação (*installation*) e de implantação (*deployment*) dos paradigmas tecnoeconômicos. Nos dois, ocorre a difusão das tecnologias da nova revolução tecnológica, sendo mais "forçada" (contra as rotinas do velho paradigma) no primeiro e mais coerente, enquanto senso comum, no segundo. No primeiro, o capital financeiro lidera, enquanto, no segundo, a liderança é do capital produtivo. Dividindo os dois períodos, ocorre um ponto de inflexão (*turning point*).

Esses dois períodos estão divididos em quatro fases. No primeiro período, de instalação, após o big-bang tecnológico, ocorrem a fase de irrupção e a fase especulativa (ou *frenzy*). No segundo, de implantação, tem-se a fase de sinergia e a de maturidade.

A fase de *irrupção* (o "tempo da tecnologia") começa em um contexto no qual o velho paradigma está maduro, com mercados saturados e desemprego (derivado da estagnação e da modernização anteriores), com deflação ou inflação (em função das condições institucionais) e envolto em um sentimento de impotência para trabalhadores e governos, pois suas políticas não mais funcionam adequadamente. Nesse contexto, existe ociosidade, sendo a mão de obra e os lucros de empresas do velho paradigma recursos potenciais para novos investimentos. Nessa situação, com empresas em busca de soluções, há necessidade de que ocorra algo novo. Ao mesmo tempo, também existem a oportunidade e as condições adequadas de custos (salários e taxas de juros baixos). Dessa maneira, historicamente surgiram inovações fundamentais (o *big-bang*), as quais estimulam iniciativas empresariais em massa, com grande potencial de crescimento da produtividade agregada, em decorrência de sua difusão e assimilação.

Enquanto o capital produtivo, no contexto de maturidade da revolução tecnológica anterior, permanece mais rígido (é *path-dependent* em termos de investimentos em equipamentos, estruturas, conhecimento, experiência, organização e relações com fornecedores, distribuidores e clientes), o capital financeiro é muito mais flexível na alocação de recursos, podendo mudar rapidamente do velho para o novo paradigma, desde que tenha liberdade. Nesse contexto, o capital financeiro cumpre um papel fundamental ao realocar poupanças de setores ociosos para onde ele está sendo demandado. Na interpretação de Perez, o capital financeiro segue critérios similares ao do capital produtivo em seu processo inovador. Um setor financeiro flexível e inovador, que aceita financiar atividades de alto risco (inovações radicais) parece ser o mais adequado, pois o anterior, sendo rígido, não está dando conta das novas necessidades. Desse modo, o capital financeiro passa a exigir flexibilização, e isso parece ser adequado para o setor produtivo (Perez, 2007).

Assim, surgem novas oportunidades técnicas e de lucros em meio à estagnação, novos setores atraem investidores e novos produtos atraem consumidores. Ao mesmo tempo, a formação de clivagem tecnológica exige que velhos setores se modernizem. Além disso, o capital financeiro atende às necessidades de investimentos nessas inovações. Assim, existe, nessa primeira fase, um *love affair* do capital produtivo com o financeiro.

Na fase seguinte, especulativa (o "tempo da finança"), existe intenso investimento nas novas tecnologias, com forte geração de lucros, com possibilidade de excesso de investimentos e com criação de recursos superior à sua capacidade de absorção por investimentos reais. Essa renda financeira busca valorização, com formação de bolhas especulativas e inflação no mercado acionário. Assim, a finança se aparta da economia real. Ocorre tendência à dissociação das esferas produtiva e financeira, e o capital financeiro impõe seus interesses, com muita riqueza e exclusão social e extremo individualismo. Em contrapartida, o arcabouço regulatório torna-se impotente.

Ao mesmo tempo, o capital financeiro dirige um intenso acúmulo de novas infraestruturas e tecnologias, ocorre grande exploração de novas oportunidades técnicas e se fortalece a "livre" concorrência, com a criação de novos mercados e rejuvenescimento de velhas indústrias. Ao final dessa fase, o potencial do novo paradigma está fortemente ins-

talado na economia. No entanto, concomitantemente geram-se tensões estruturais, que tornam essa fase insustentável.

Ocorre, neste momento, um processo de transição (*turning point*), com possibilidade de *crash* e recessão, pois a fase especulativa anterior é instável. Existe um desbalanceamento entre o potencial produtivo e a demanda existente, que aparece como saturação prematura do mercado. Na formulação de Perez, a dificuldade nesse momento não é tecnológica. Mudanças institucionais com intervenções do Estado na regulação do mercado são requeridas para passar da fase especulativa para a fase de sinergia, mas essa solução não é garantida, podendo ser rápida ou demorar anos, dependendo da consciência sobre a insustentabilidade da regulação anterior e dos interesses, da lucidez e do poder relativo das forças sociais participantes. As mudanças necessárias exigiriam também maior atenção aos interesses sociais, com intervenção do Estado, não por interesses ideológicos ou voluntaristas, mas porque as tensões precisam ser superadas, com a recomposição de condições adequadas para o crescimento. Fundamentalmente, o capital financeiro agora deve ser mais regulado, reconectando-se à esfera produtiva.

Com a superação dos problemas institucionais do *turning point*, surge uma fase de *sinergia* (o "tempo da produção"). Existem condições adequadas para crescimento, com a infraestrutura instalada (permitindo externalidades positivas) e os investimentos básicos realizados, derivando-se daí as possibilidades dinâmicas das economias de escala. Há possibilidades de pleno emprego e de melhor distribuição de renda, ou de uma "Idade de Ouro". Segundo Perez (2002), com as finanças como suporte do capital produtivo, o novo paradigma agora "governa supremo".

No entanto, necessariamente surge a fase de *maturidade*, o que significa que a difusão da tecnologia foi concluída para as principais indústrias. Com isso, ocorre gradual saturação dos mercados e menores oportunidades de investimentos, com aumento de desemprego e crescente frustração de expectativas. A produtividade cresce menos e os lucros diminuem. Ocorrem fusões, aquisições e migração de atividades para o exterior. Isso produz a necessidade de busca por novas soluções tecnológicas fora do paradigma existente, ou seja, a necessidade de novo *big-bang*, a partir do qual se retoma o ciclo. Nessas circunstâncias, podem coexistir dois paradigmas tecnológicos, um em declínio e outro em ascensão.

Segundo Perez (2002), as passagens entre fases na história podem parecer contínuas e invisíveis para os contemporâneos. Além disso, existem diferenças importantes entre países. Portanto, a análise é realizada com forte estilização, com determinação de fases por interpretação e não por séries de dados.

Existem dificuldades para a comprovação da existência de ciclos longos via cálculos econométricos, por problemas de qualidade dos dados ou da própria existência de longas séries de dados. Por outro lado, dificilmente as técnicas econométricas conseguem detectar o fenômeno dos ciclos longos, ainda mais quando se espera que ele tenha um padrão de cerca de 50 anos. Portanto, a existência de fenômenos de ciclos longos com periodicidade média de 40 a 60 anos não tem comprovação econométrica. No entanto, Silverberg (2007) considera que não existem dúvidas sobre a existência de flutuações de longo prazo. Mesmo sem comprovação econométrica definitiva, a formulação teórica correlacionando inovações, difusão tecnológica, condições financeiras e capacidade empresarial inovadora, segundo esse autor, é altamente frutífera e foi derivada de pesquisas sobre ciclos longos.

5. Tecnologia e inserção econômica internacional

O comércio internacional tem sido um poderoso impulsionador de crescimento econômico, e existe forte evidência de que as melhores performances exportadoras estão associadas a inovações técnicas e organizacionais bem-sucedidas e seus impactos dinâmicos, pois elas determinam a competitividade de longo prazo. Segundo Dosi (1984, cap. 4), a capacidade exportadora de um país é função de sua capacidade de gerar inovações e/ou imitações, de forma rápida e criativa. No entanto, curiosamente, como observam Freeman e Soete (1997, cap. 14), as teorias sobre comércio internacional ortodoxas não incorporaram essas variáveis, com seus resultados cumulativos.[16]

---

[16] A vertente teórica neoclássica sobre comércio internacional, que centra sua análise na dotação dos fatores, tem tido seus pressupostos pouco realistas relaxados por vários modelos, inclusive para dar melhor tratamento à questão tecnológica. Por exemplo, nos modelos de Heckscher-Ohlin expandidos, que incorporam um fator de produção adicional (como trabalho qualificado *versus* não qualificado). Dosi, Pavitt e Soete (1990)

Em contraposição às teorias baseadas em dotação de fatores (e suas extensões), a vertente interpretativa schumpeteriana enfoca a origem dos retornos crescentes, não na concorrência imperfeita em si, mas nas tecnologias produtivas e nas inovações, em geral, com seus impactos cumulativos, e também em elementos como *path dependence*/irreversibilidade dos processos (Arthur, 1994) e economias de aglomeração.

No comércio internacional, a ideia de eficiência alocativa exige que haja rendimentos constantes e pleno emprego, e que não haja externalidades ou economias de escala. Nesse caso, o comércio internacional livre será eficiente para todos os países, a partir de suas vantagens comparativas. O problema é que esses pressupostos não são base adequada para a teoria, pois são improváveis. Nesses contextos, os ajustes derivados das diferenças internacionais de preços, de produtividades e de tecnologia não são suficientes para garantir ganhos para os países no curto e no longo prazo (Kaldor, 1981). Para isso, é necessário comparar os efeitos da eficiência alocativa sobre a taxa de crescimento macroeconômico de longo prazo, compatível com o equilíbrio do balanço de pagamentos (a "eficiência keynesiana"), e sobre o dinamismo tecnológico (a "eficiência schumpeteriana"). Não há nada no mecanismo da eficiência alocativa garantindo que, ao mesmo tempo, serão alcançados os outros critérios de eficiência. Ou seja, é necessário analisar quais os efeitos da especialização derivados das vantagens comparativas sobre as "eficiências keynesiana e schumpeteriana", no caso de pressupostos ultrarrestritivos não existirem.[17]

Pressupostos importantes dessa interpretação são que as assimetrias de nível tecnológico e de capacidade inovativa de empresas e países são

---

consideram a "nova teoria do comércio internacional" como uma extensão nesse sentido, enquanto Freeman e Soete (1997) a consideram uma segunda vertente interpretativa, tendo em vista suas diferenças com os modelos anteriores. Essa última incorporou economias de escala e diferenciação de produtos como elementos geradores de retornos crescentes (vantagens de concorrência imperfeita), abrindo margem para a defesa da adoção de políticas estratégicas de comércio internacional. Krugman também incorpora mudança tecnológica endógena (como no seu modelo Norte-Sul), porém enfatizando o caráter de bens públicos dessas inovações.

[17] Esse tema é desenvolvido no capítulo "Padrões de eficiência no comércio: definições e implicações normativas", deste volume.

determinantes para as exportações e importações, assim como o são para a renda do país; que o equilíbrio macroeconômico internacional tem determinação fraca, de forma que o comércio internacional possui fortes efeitos sobre a atividade econômica (dito de outra forma, o crescimento é constrangido pelo balanço de pagamentos); que a tecnologia não é um bem livre; e que os padrões de comércio internacional têm implicações dinâmicas de longo prazo, podendo essas ser "virtuosas" ou "perversas" (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, cap. 2; Dosi, 1984, cap. 4).

Estendendo o modelo de criação de vantagens de monopólio derivadas das inovações para a economia internacional, chega-se à interpretação de um modelo baseado em *technology gap*. A difusão internacional das tecnologias eliminaria essas vantagens, de modo que seria necessária a criação continuada de inovações para a manutenção do *gap* tecnológico e as vantagens do país no comércio internacional (Fagerberg, 2007). O fluxo de comércio do país inovador para os demais se origina da existência de uma diferença positiva entre o nível de demanda e de produção do bem comercializado no país comprador, e esse fluxo de comércio é mantido em função da taxa de inovação do primeiro. Fatores como diferenciais de salários, proximidade, custos de transporte, adaptabilidade, mais a capacidade de aprendizado (ou tecnologia padronizada e internacionalmente disponível) podem erodir a vantagem do país inovador exportador depois de um tempo de defasagem. No caso de ciclos de vida muito curtos, com novos produtos entrando rapidamente no mercado, ou com taxas de mudança técnica alta, a vantagem do país inovador se manteria (Dosi, 1984, cap. 4).

Outra interpretação teórica importante é sobre o "ciclo do produto", com sua dinâmica de alocação da produção internacional (investimento externo direto) e do comércio internacional determinada pela estrutura dos mercados e de acordo com as características dos bens relacionados à sua diferenciação/padronização/grau de maturidade. Nesse modelo, os padrões de demanda induzem inovações por parte das firmas (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, cap. 2).

O modelo de Thirlwall, apesar de keynesiano (considerando a demanda externa como uma força autônoma), poderia ser encaixado na linha teórica schumpeteriana em sua conclusão final, com a determinação tecnológica das elasticidades de demanda das exportações e das importações definindo os limites do crescimento econômico pelo constrangimento

do Balanço de Pagamentos (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, cap. 2). Fagerberg (2007) observa que essas elasticidades precisam ser explicadas (como Kaldor já apontara). Nesse sentido, cria um modelo (Fagerberg, 1988) com a inclusão de indicadores de competitividade (habilidade inovativa e capacidade de adaptação) nas equações de exportações e importações, transformando-o em um modelo schumpeteriano.

Freeman e Soete (1997) argumentam que nem esses modelos (de *gap* tecnológico, ciclo do produto e de Thirlwall), nem os modelos de Heckscher-Ohlin expandidos, conseguem identificar adequadamente as consequências cumulativas das inovações.

Com o atual processo de globalização, visões liberais consideram que teria aumentado ainda mais a tendência à convergência entre países ricos e pobres, pois a tecnologia seria mais móvel e as informações mais acessíveis, com custos de transmissão cadentes. Sanjaya Lall (2003) critica essa visão de que a tecnologia fluiria para países pobres que adotassem políticas liberalizantes. Segundo ele, as novas tecnologias não fluem assim, mas dependem de esforço, de acesso e de adaptação,_exigindo cada vez mais habilidades e capacidade organizativa, tornando-as mais difíceis para novos entrantes. Em compensação, as economias de escala e o aprendizado cumulativo tendem a fazer os investimentos se concentrarem em poucos locais, com externalidades ou determinantes de localização formando *clusters*.

Os dados mostram que o comércio internacional possui maior dinamismo em setores de alta tecnologia, o que demonstra a importância desse fator (Lall, 2003; Fagerberg, 1987). Além disso, há forte concentração das exportações industriais, em regiões e países, que aumentou com o tempo, indicando maiores barreiras. Isso é provocado pela realocação produtiva de empresas dos países ricos para os pobres, principalmente em atividades trabalho-intensivas, que está também correlacionada aos menores custos de transporte, à liberalização comercial e às políticas de atração de atividades exportadoras por esses países (Lall, 2003).

Na interpretação de Lall, a tecnologia em países em desenvolvimento depende de um processo evolucionário de construção de capacitações, o qual é difícil de criar e mudar. A simples liberalização não mudaria isso, e esse conhecimento é algo muito distinto do simples acesso à informação. Essa capacidade tecnológica é função de um processo de aprendizado que tem como características a incerteza (sem ple-

na informação de todas as alternativas), a especificidade (com difícil transferência de capacitações), a cumulatividade (com a experiência e a imitação, não dependendo apenas de inovações complexas, mas de aprofundamento continuado), que é *path-dependence*, que possui externalidades e que depende de interações (aprendizado coletivo). Nesse sentido, são fundamentais a educação formal, o treinamento nas firmas e fora delas e o aprendizado no trabalho.

Dessa forma, a importação de tecnologias é necessária, mas não é substituto para desenvolvimento de capacidades, pois sua absorção depende da capacidade de aprendizado. Um país pode adquirir tecnologias prontas, mas pode não desenvolver capacidades (Bell; Pavitt, 1995). Além disso, não existe relação direta entre investimentos diretos externos (IDE) e capacitação técnica.

Um elemento determinante para o desempenho inovador e de comércio internacional é o fluxo de investimento externo direto e a participação das empresas multinacionais no país. Segundo a teoria "eclética" de Dunning, as diferenças internacionais de especialização e competitividade (tanto de empresas quanto de países) são função de economias de escala (tamanho), de aptidões inovadoras e imitadoras e do pioneirismo, de diferenciais de custos relacionados às curvas de aprendizado e da internalização das interdependências tecnológicas. Vários fatores levam uma empresa inovadora a definir por IDE em vez de por exportações em um determinado mercado. Ressaltam-se os custos de transporte ou diferenciais salariais, as diferentes características da demanda e de padrões de relacionamento entre usuários e produtores, a concorrência com as empresas domésticas do país receptor dos IDE com as outras multinacionais e a existência de tarifas e cotas de importação. Empresas podem se instalar também visando à maximização do seu crescimento, mesmo que a rentabilidade presente não seja ideal (DOSI, 1984, cap. 4). No entanto, esses IDE não significam que haverá criação de capacitações tecnológicas, apesar de certamente haver modernização da estrutura produtiva.

Enfim, a ocorrência de convergência ou divergência internacional dependeria do balanço entre forças que favorecem a acumulação de vantagens tecnológicas dos países avançados (com perpetuação de *gaps* tecnológicos) e das oportunidades de *catch-up* para a fronteira tecnológica, a partir de processos de difusão e imitação (Freeman; Soete, 1997, cap. 14).

Referências

ACS, Z. J. Schumpeterian capitalism in capitalist development: toward a synthesis of capitalist development and the "economy as a whole". In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.

ABRAMOVITZ, M. Catching up, forging ahead, and falling behind. In: *Thinking About Growth and Other Essays on Economic Growth & Welfare.* Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ARTHUR, W. B. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy.* Ann Arbor,USA: The University of Michigan Press, 1994.

BAPTISTA, M.A.C. *A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para a política industrial.* Campinas: IE/Unicamp. Tese de doutoramento, sob orientação de Mário Possas, 1997.

BELL, M. "Learning" and the accumulation of industrial technology capacity in developing countries. In: FRANSMAN, M.; KING, K. (Orgs.) *Technological capability in the third world.* London: Macmillan Press, 1984.

BELL, M.; PAVITT, K. The development of technological capabilities. In: HAQUE, Irfan ul (Org.). *Trade, Technology, and International Competitiveness.* Washington: The World Bank, 1995.

BRESCHI, S.; MALERBA, F.; ORSENIGO, L. Technological regimes and schumpeterian patterns of innovation. *The Economic Journal,* 110, april, 2000.

CARLSSON, B. Innovation systems: a survey of the literature from a Schumpeterian perspective. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo--Schumpeterian Economics.* Cheltenham,UK: Edward Elgar, 2007.

CHANG, H. The market, the state and institutions in economic development. In: CHANG, H.(Ed.). *Rethinking Development Economics.* London: Anthem Press, 2003a.

______. *The East Asian Development Experience:* the miracle, the crisis and the future. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2006.

______. Understanding the relationship between institutions and economic development – some key theoretical issues. In: CHANG, Ha-Joon (Ed.). *Institutional Change and Economic Development.* New York: United Nations University Press, 2007.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R. R.; STIGLITZ, J. Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note. In: CIMOLI, M.; DOSI, G.; STIGLITZ, J. (Editors). *Industrial Policy and Development:* the political economy of capabilities accumulation. Oxford: Oxford University Press, 2009.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Innovation and learning: the two faces of R&D. *The Economic Journal,* 99, sept., 1989.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Crescimento econômico sob as óticas evolucionária e institucionalista: elementos para uma teorização apreciativa. In: DATHEIN, R. (Org.). *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*: contribuições sobre o período pós-1990. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

DOPFER, K. The pillars of Schumpeter's economics: micro, meso, macro. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors.). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics.* Cheltenham,UK: Edward Elgar, 2007.

DOSI, G. *Mudança Técnica e Transformação Industrial*: a teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

DOSI, G. PAVITT, K. SOETE, L. *The Economics of Technical Change and International Trade*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990.

DOSI, G. LABINI, M.ro S. Technological paradigms and trajectories. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics.* Cheltenham (UK): Edward Elgar, 2007.

EDQUIST, C. The systems of innovation approach and innovation policy: an account of the state of the art. *DRUID Conference,* Aalborg University, June 12-15, 2001.

______. Systems of innovation: perspectives and challenges. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R.R. (Editors). *The Oxford Handbook of Innovation.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

FAGERBERG, J. Structural changes in international trade: who gains, who loses? In: FAGERBERG, J., *Technology, Growth and Competitiveness*: selected essays. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.

______. International competitiveness. In: FAGERBERG, J., *Technology, Growth and Competitiveness*: selected essays. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002.

______. Vision and fact: a critical essay on the growth literature. In: FAGERBERG, J. *Technology, Growth and Competitiveness*: selected essays. Cheltenham, UK Edward Elgar, 2002.

______. The dynamics of technology, growth and trade: a Schumpeterian perspective. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.

FREEMAN, C. A Schumpeterian renaissance? In: HANUSCH, Horst; PYKA, Andreas (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.

FREEMAN, C.; SOETE, Luc *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge, USA: MIT Press, 1997.

GERSCHENKRON, A. *Atraso Económico e Industrialización*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1973.

HODGSON, G. M. *Evolution and institutions:* on evolutionary economics and the evolution of economics. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B-A. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Orgs.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ e Contraponto, 2005.

KALDOR, N. The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth. In: TARGETTI, F.; THIRLWALL, A. P. (Editors). *The Essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier, 1989.

LALL, S. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, Ha-Joon (Editors). *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2003.

LLERENA, P.; OLTRA, V. Diversity of innovative strategy as a source of technological preformance. *Structural change and economic dynamics*, 13, 2002.

LOUÇÃ, F. Long waves, the pulsation of modern capitalism. In: HANUSCH, H.;

PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.

LUNDVALL, B. National innovation systems: from List to Freeman. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.

MALERBA, F. (Learning by firms and incremental technical change. *The Economic Journal*, v. 102, n. 413, p. 845-859, jul., 1992.

______. Sectoral Systems and Innovation and technology policy. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 2, n. 2, jul.-dez, 2003.

MANDEL, E. *Long Waves of Capitalist Development*: a Marxist interpretation. London: Verso, 1995.

MENSCH, G. *Stalemate in Technology*: Innovations overcome the depression. Cambridge (MA): Ballinger Publishing Company, 1975.

NELSON, R. *As Fontes do Crescimento Econômico*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

______. Bringing institutions into evolutionary growth theory. *Journal of Evolutionary Economics,* n. 12, 2002.

NELSON, R.; WINTER, S. *Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica*. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.

PEREZ, C. *Technological Revolutions and Financial Capital*: the dynamics of bubbles and golden ages. Cheltenham,UK: Edward Elgar, 2002.

PEREZ, C. Finance and technical change: a long-term view. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics.* Cheltenham,UK: Edward Elgar, 2007.

POSSAS, M. Ciência, tecnologia e desenvolvimento: referências para debate. In: CASTRO, A. C. *et al.* (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento 1:* economia, tecnologia e competitividade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHERER, F. M. Schumpeter and the micro-foundations of endogenous growth. In: HANUSCH, Horst; PYKA, Andreas (Editors). *Elgar Companion to Neo--Schumpeterian Economics.* Cheltenham,UK: Edward Elgar, 2007.

SCHUMPETER, J. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

______. *Capitalismo, Socialismo e Democracia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1984, .

SILVERBERG, G. Long waves: conceptual, empirical and modeling issues. In: HANUSCH, H.; PYKA, A. (Editors). *Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics.* Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.

TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. *Revista Brasileira de Inovação,* v. 4, n. 1, jan./jun, 2005.

VERSPAGEN, B. Innovation and economic growth. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, D. C.; NELSON, R. R. (Editors). *The Oxford Handbook of Innovation.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

VIOTTI, E.B. National Learning Systems: A new approach on technical change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea. *Science, Technology and Innovation Discussion.* Paper n. 12. Cambridge, USA: Center for International Development, Harvard University, 2001.

Padrões históricos da mudança tecnológica e ondas longas do desenvolvimento capitalista

César S. Conceição
Luiz A. E. Faria

I should premise that I use the term Struggle for Existence in a large and Metaphorical Sense, including dependence of one being on another, and including success in leaving progeny.
Charles Darwin

The changes in the economic process brought about by innovation, together with all their effects, and the response to them by the economic system, we shall designate by the term Economic Evolution.
Joseph A. Schumpeter

1. Introdução

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma discussão do processo de desenvolvimento econômico na perspectiva evolucionária. Tal perspectiva busca mostrar que o desenvolvimento é caracterizado pela coevolução das tecnologias e instituições (Nelson, 2011). No entanto, esse processo de evolução não ocorre de maneira contínua ao longo do tempo, mas sim através de sucessivas ondas de mudança estrutural provocadas pela emergência e difusão de revoluções tecnológicas (Freeman; Louçã, 2001). Na base desse processo estão as inovações e suas interações com sistemas tecnológicos, cujo progressivo desenvolvimento caracteriza o padrão de crescimento do período, concentrado em setores e indústrias específicas.

Nessa concepção, desde a Revolução Industrial até a Revolução da Informação no século XXI, o sistema econômico capitalista atravessou cinco ondas de "destruição criadora", resultante da emergência e propagação das revoluções tecnológicas (Perez, 2002). As inovações são

o elemento central da transformação estrutural das economias capitalistas, e estão na base do surgimento de firmas, indústrias, setores, produtos e serviços inteiramente novos, capazes de caracterizar o padrão de crescimento de um período ou as sucessivas fases históricas do desenvolvimento capitalista.

A partir das observações históricas, as revoluções tecnológicas surgem nos países industrializados e se difundem tardiamente para os países mais atrasados. Na interpretação evolucionária, cada sucessiva revolução tecnológica conduz a uma massiva substituição do conjunto de tecnologias existentes por tecnologias superiores, bem como à revitalização de setores industriais (Freeman; Louçã, 2001; Perez, 2010). Essas mudanças profundas levam à transformação do modo de organização da sociedade, nos tipos de habilidades requeridas pelas indústrias. Da mesma forma, implicam recorrente necessidade de ajuste do marco institucional e regulatório capaz de ampliar e facilitar o funcionamento das novas tecnologias – ou da "nova economia" (Perez, 2010). Ao revolucionar as estruturas produtivas e conduzir ao surgimento de sucessivos padrões de produção e de organização da atividade produtiva nas firmas, cada revolução tecnológica implica um processo de divergência das taxas de crescimento e, portanto, de desequilíbrio entre diferentes firmas, indústrias, países e regiões mundiais. O restabelecimento das condições e a plena utilização do novo potencial trazido pelas novas tecnologias são um processo complexo e que dependem, portanto, das condições sociais e econômicas, historicamente alcançadas pelos países ao longo do tempo.

As diferentes trajetórias e padrões de crescimento de longo prazo observados na economia mundial são o resultado desse processo cíclico e evolutivo de mudança tecnológica e estrutural, na qual o papel das instituições é essencial para dar suporte à geração, à difusão e à exploração do conhecimento tecnológico, bem como à implementação das mudanças organizacionais e estratégias das firmas. Nessa perspectiva, as nações que se mostram mais favoráveis às mudanças institucionais adequadas aos novos "paradigmas tecnoeconômicos" exibem rápido crescimento e ingressam em uma trajetória de *catching up* e desenvolvimento. Em outra perspectiva, a rigidez ou inércia institucional dos países pode resultar na prolongada incompatibilidade entre seu sistema institucional e o crescimento potencial das novas tecnologias, inviabilizando o ingresso em uma trajetória de desenvolvimento com *catching*

up. Nesse sentido, a compreensão do processo de desenvolvimento na tradição evolucionária permite explicar as diferentes trajetórias seguidas pelos países ao longo do tempo.

Para tanto, o capítulo está organizado da seguinte forma. Na primeira seção, busca-se fazer uma discussão teórica do papel da mudança tecnológica na compreensão da dinâmica e evolução do sistema econômico, com destaque para as contribuições de Marx e Schumpeter. Na segunda seção, busca-se compreender a forma como ocorre o processo de evolução e mudança econômica através da emergência e difusão das inovações e revoluções tecnológicas. Na terceira seção são analisadas as implicações da emergência e difusão das revoluções tecnológicas na explicação das sucessivas ondas de desenvolvimento capitalista, ressaltando aspectos históricos e irregulares da difusão entre os países. A quarta seção discute as implicações da irregularidade da propagação das revoluções tecnológicas entre os países para explicar o processo desigual de desenvolvimento e, dessa forma, as distintas trajetórias de *catching up* e *falling behind* que caracterizam os padrões históricos do desenvolvimento capitalista.

2. Inovação, mudança estrutural e evolução econômica

Desde Adam Smith, Ricardo, Marx e, posteriormente, Schumpeter e Keynes, até os modelos neoclássicos de crescimento, existe uma unanimidade no pensamento econômico de que o processo de crescimento da produtividade de longo prazo das economias está intimamente relacionado à introdução e à difusão das inovações técnicas e organizacionais. No entanto, apenas Marx, no século XIX, e Schumpeter, no século XX, deram à inovação papel central em suas teorias do crescimento econômico (Freeman, 2008).

O dinamismo tecnológico, impulsionado pela concorrência capitalista e pelo conflito capital-trabalho, se associa à emergência histórica das instituições capitalistas que favorecem e aceleram a mudança tecnológica e, com isso, o próprio processo de acumulação de capital. Sob uma perspectiva histórica: "[...] o desenvolvimento das forças produtivas constitui a lei de movimento da economia capitalista, onde o capital deve revolucionar as condições técnicas e organizacionais do processo de traba-

lho, de modo a aumentar a produtividade do trabalho" (Marx, 1982, p. 510). Nesse contexto, o principal modo das firmas capitalistas manterem a competitividade é mediante o aumento da produtividade com a introdução de máquinas novas e mais eficientes. Para Marx, a concorrência capitalista atua como um mecanismo de permanente introdução de progresso técnico, capaz de tornar endógeno ao sistema capitalista o processo de mudança estrutural via inovações (Possas, 2002, p. 417).

Diferentemente dos estágios anteriores das sociedades, quando o objetivo da comunidade e dos indivíduos era a reprodução das condições de produção determinadas, no capitalismo, "[...] o capital põe a própria produção de riqueza como pressuposto de sua reprodução e, consequentemente, o desenvolvimento universal de suas forças produtivas, a contínua revolução de seus pressupostos existentes" (Marx, 2011, p. 447). Nesse contexto, Marx (2011, p. 446) afirma que o desenvolvimento da ciência – isto é, a forma mais sólida da riqueza – é um aspecto importante para o desenvolvimento das forças produtivas humanas, e, assim, da própria riqueza. O desenvolvimento da ciência (ou da base científica), juntamente com a aplicação das leis da mecânica e da química, permite à máquina realizar atividades que eram desenvolvidas anteriormente pelo próprio trabalhador. Com isso, Marx afirma que

> [...] o desenvolvimento da maquinaria por essa via só ocorre quando a grande indústria já atingiu um estágio mais elevado e o conjunto das ciências já se encontra cativo a serviço do capital. Por outro lado, a própria maquinaria existente já proporciona elevados recursos. A invenção torna-se então um negócio e a aplicação da ciência à própria produção imediata, um critério que a determina e solicita (Marx, 2011, p. 587).

À medida que a grande indústria se desenvolve, a criação da riqueza efetiva passa a depender menos do tempo de trabalho e da quantidade empregada do que do poder dos agentes postos em movimento. Conforme observado por Marx, a criação da riqueza passa a depender cada vez mais "do nível geral da ciência e do progresso da tecnologia, ou da aplicação dessa ciência à produção" (Marx, 2011, p. 588). O avanço tecnológico é considerado essencial para o progresso econômico e um elemento crítico na luta concorrencial das empresas e das nações (Freeman; Soete, 2008, p. 18).

Nesse contexto, Marx enfatiza a natureza descontínua da evolução social, um processo evolucionário que ocorre de maneira progressiva no capitalismo. Ao longo do tempo histórico, novas forças produtivas emergem, não exogenamente ou como um misterioso "Deus *ex machina*", mas como resultado de um processo dialético e histórico amplo, no qual as forças produtivas mais antigas e as relações de produção desempenham papel fundamental (Rosenberg, 2006, p. 75). Nesse sentido, a visão de Marx das inter-relações históricas entre a ciência e tecnologia deve ser tratada como um ponto de partida para as inter-relações imensamente mais complexas que caracterizam o desenvolvimento capitalista.

Sobretudo, três pontos essenciais da teoria Marxista podem ser destacados, conforme observou Schumpeter (1964, p. 74): as manifestações culturais da sociedade são fundamentalmente funções de sua estrutura de classes (o que não implica uma determinação causal); a estrutura de classes de uma sociedade é governada pela estrutura de produção; e por fim, o processo social da produção apresenta uma evolução imanente, isto é, uma tendência a variar seus dados econômicos e, portanto, também os sociais. Para Schumpeter (1964, p. 75) essa é uma visão evolucionária. Conforme o autor:

> [...] a análise marxista é a única teoria genuinamente evolucionista que o período produziu [...] A grande visão de uma evolução imanente do processo econômico – de como operando através da acumulação, certa forma destrói a economia bem como a sociedade e o capitalismo competitivo, e, outra forma, produz uma situação social insustentável [...] dando luz a uma outra organização social (Schumpeter, 1964, p. 75).

Inspirado em Marx, Schumpeter trouxe questões que, mais tarde, entrariam no centro do debate do processo de desenvolvimento econômico: o papel da mudança tecnológica (inovações) no processo de evolução e mudança do sistema econômico. Schumpeter, no entanto, não aceita muitas das características da teoria de Marx. Para ele, os lucros são definidos exclusivamente pelo surgimento do empresário, e não pela exploração política e social da classe capitalista.

Na sua teoria, a firma e o empresário são os veículos da inovação, responsáveis pela transformação do sistema, sendo a competição o elemen-

to propulsor das inovações que causam o processo de evolução e as mudanças estruturais do sistema econômico. A concorrência com inovações tem caráter dinâmico, pois estabelece a vantagem decisiva de custo ou qualidade que atinge, não a fímbria dos lucros e das produções das firmas existentes, mas suas fundações e suas próprias vidas (Schumpeter, 1961).

A habilidade e a iniciativa do empresário, apoiado nas descobertas de cientistas e inventores, criam oportunidades inteiramente novas para o investimento, crescimento e emprego. Os lucros dessas inovações são o impulso decisivo para as novas ondas de crescimento, atuando como mecanismos de atração para imitadores. À medida que esse processo ocorre, a lucratividade vai sendo disputada até a recessão se configurar, e todo o processo pode seguir para uma depressão, até que inicie o rápido crescimento da nova onda de mudança tecnológica, organizacional e social.

Freeman (2008, p. 75) destaca que, enquanto a teoria do crescimento na perspectiva Keynesiana dá ênfase à administração da demanda, a teoria neoclássica enfatiza a correção das imperfeições de mercado e a flexibilidade de preços, a perspectiva de Schumpeter enfatiza o investimento autônomo incorporado de inovações tecnológicas como a base do desenvolvimento econômico. Nessa estrutura, o crescimento econômico deve ser visto como um processo de realocação de recursos entre as indústrias e firmas. Esse processo necessariamente conduz a mudanças estruturais e desequilíbrios porque as taxas de mudança tecnológica são diferentes entre as diversas indústrias. O crescimento econômico não é meramente acompanhado pelo crescimento e expansão das novas indústrias, mas depende principalmente de sua expansão (Freeman, 2008, p. 75).

A análise de Schumpeter, portanto, é voltada a compreender os efeitos da mudança tecnológica sobre as transformações estruturais das economias, cujas novas estruturas emergem em um sistema sujeito a rupturas e a descontinuidades. O capitalismo é entendido como um processo evolucionário de contínua introdução de inovações e como um processo de destruição criadora, tal como havia enfatizado Marx (Freeman; Louçã, 2001). Nessa perspectiva, o aspecto essencial que se deve captar do sistema capitalista é seu caráter evolutivo, uma forma ou método de mudança econômica que nunca pode estar estacionário (Schumpeter, 1961, p. 112).

A questão teórica central de Schumpeter é a análise das causas do movimento do sistema econômico, em especial, seus movimentos cí-

clicos e de evolução. Nesse sentido, sua teoria buscou compreender os fatores que influenciam e alteram o sistema de maneira endógena, o que permite analisar suas características inerentes (Schumpeter, 1989, p. 2). Em Business cycles, Schumpeter (1989, p. 61) define precisamente sua visão evolucionária da mudança econômica, ao afirmar que o processo de evolução econômica decorre das "mudanças do processo econômico trazido pelas inovações, juntamente com todos seus efeitos e respostas dadas pelo sistema econômico". A história é repleta de violentas mudanças e catástrofes, as quais constituem a forma como o sistema capitalista evolui. A evolução ocorre com "[...] distúrbios das estruturas existentes, mais como uma série de explosões do que uma suave, embora incessante, transformação" (Schumpeter, 1989, p. 77). Nesse sentido, o conceito de evolução é equivalente à noção de desenvolvimento econômico, e a economia é entendida, teoricamente, como um processo evolucionário, sempre mudando no tempo histórico.

Contudo, apesar da inovação estar no centro da discussão teórica do processo de crescimento econômico e de desenvolvimento, a análise de Schumpeter não tem como foco a origem das inovações ou a gestão das inovações em nível microeconômico. Como observado por Freeman (2011, p. 130), os ciclos econômicos de Schumpeter são uma consequência direta do aparecimento do cluster das inovações, no entanto, não se explica por que as inovações surgem de forma agrupada ou formando *clusters* ou com tipos particulares de periodicidade.

O que encoraja e induz a inovação e, portanto, explica por que elas se agrupam no tempo e em determinados setores, para Schumpeter, é a existência de indivíduos "supernormais", dotados de inteligência e energia excepcional (Freeman, 2011, p. 132). Tal perspectiva, segundo o autor, sugere uma relativa negação de alguns elementos que são essenciais para uma teoria satisfatória dos ciclos econômicos: a interdependência tecnológica e econômica de muitas inovações e a existência de trajetórias tecnológicas (Freeman, 2011, p. 132). Da mesma forma, sua análise minimiza também as inovações incrementais, as quais são menos produto dos empresários, mas sim efeito cumulativo influenciado pelo ambiente institucional, que é diferenciado entre os países.

A história da ciência, tecnologia, invenção, inovação e difusão das inovações mostra o papel importante das grandes descobertas e inovações na transformação do sistema econômico, como destacado por

Schumpeter. No entanto, é importante o reconhecimento das inumeráveis contribuições que são menores em termos de impacto e que são incrementais, juntamente com as instituições que permitem acumular, disseminar e aplicar do novo conhecimento no sistema econômico. Nesse contexto, a invenção, inovação e a acumulação tecnológica devem ser consideradas resultado do processo social. Portanto, avançar na compreensão teórica do desenvolvimento econômico como um processo evolucionário requer reconhecer a importância das pequenas e grandes firmas, como também das instituições sociais (como laboratórios de pesquisa, departamentos de design, universidades, etc.), que, ao facilitarem as atividades de invenção e inovação das firmas, coevoluem com o avanço da tecnologia.

Nesse sentido, Perez (1983) e Freeman (2011) destacam a necessidade em avançar na teoria a partir de Schumpeter, ao reconhecer que a função do empresário pode ser desempenhada de maneira variada entre as diferentes firmas, tecnologias, países e períodos históricos. A compreensão desse processo dá origem ao conceito de sistemas nacionais de inovação ao incorporar a dimensão institucional do processo de inovação, compreendido pela rede de suporte de instituições técnicas e científicas, infraestrutura e o próprio ambiente social, cultural e econômico. Tal perspectiva vincula a contribuição de Schumpeter sobre o papel das inovações nos ciclos econômicos com a contribuição institucionalista, consolidando um amplo campo de pesquisa da moderna análise evolucionária (Nelson, 2011, p. 269).

A compreensão do avanço tecnológico e suas influências sobre o sistema econômico dá origem a uma forma particular de teoria de desenvolvimento, apresentada por Perez (1983) e Freeman e Perez (1988), capaz de explicar a diversidade de trajetórias de desenvolvimento dos países no tempo histórico.

3. Mudança tecnológica, revoluções tecnológicas e desenvolvimento econômico

Diante da importância da mudança tecnológica no processo de desenvolvimento econômico, a abordagem evolucionária busca analisar o processo de mudança tecnológica sobre a transformação das estruturas

industriais e, dessa forma, sobre o sistema econômico. Dosi (2006, p. 25) propõe avaliar os fatores tecnológicos e os impulsos microeconômicos subjacentes ao crescimento e às transformações das economias modernas, com isso, analisar como as tendências tecnológicas se manifestam sobre as variáveis estruturais do sistema. Do ponto de vista dinâmico, sua análise revela a existência de assimetria entre firmas, em relação à fronteira da tecnologia, que vai mudando ao longo do tempo em resposta aos efeitos da mudança técnica das firmas, das novas formas de inovação, imitação e de interação competitivas entre empresas.

Para observar essas mudanças no sistema econômico, Dosi (2006, p. 25) destaca a necessidade de descrever os procedimentos e direção da mudança tecnológica, propondo analisar a mudança tecnológica e suas relações com o ambiente institucional, padrões de comportamento, estruturas de conhecimento, etc. Na visão neoclássica, a mudança tecnológica oscila entre a noção endógena (*black box*) e disponível para utilização – segundo a qual o dinheiro pagará o rumo de qualquer direção tecnológica e o ritmo que se desejar – a inovação puxada pela demanda (*demand pull*), e uma visão totalmente exógena, segundo a qual os agentes econômicos estão presos às pesquisas e avanços da ciência e engenharias (*technological push*).

Como forma de compreender a evolução da tecnologia, Dosi (1982) propõe o conceito de paradigmas tecnológicos como uma transposição do paradigma científico de Thomas Kuhn (2003) para o âmbito tecnológico. A mudança tecnológica é entendida como resultado de um processo evolucionário, que avança como resultado de uma variedade de esforços que contribuem para esse avanço. No curso de evolução da tecnologia, os esforços de inovação dos agentes (e invenção) dentro do processo competitivo não são estritamente cegos ou aleatórios. Parte do conhecimento que conduz ao avanço tecnológico reside na busca por solução de problemas específicos, baseados nas experiências operacionais práticas com as tecnologias, bem como nos avanços da ciência e das engenharias. O avanço tecnológico, portanto, "[...] não implica correspondência entre previsões e resultados, mas sim, envolve um longo processo de aprendizado, tentativas e erros, bem como resulta em um processo de seleção *ex-post*" (Dosi; Nelson, 2009, p. 8, tradução nossa).

A resolução de problemas tecnológicos nas firmas se dá por prescrições habituais que levam à focalização dos esforços em um conjunto

de soluções possíveis. Ou seja, os comportamentos organizacionais das firmas seguem um conjunto de práticas normais, rotinas e procedimentos padronizados que, do ponto de vista do paradigma, não haveria melhores (ou possíveis). Nesse sentido, o autor propõe que as mudanças exógenas se relacionam à emergência desses novos padrões (ou paradigmas), enquanto as mudanças endógenas referem-se ao progresso técnico ao longo das trajetórias definidas por esse padrão estabelecido.

Apesar da existência dessa diversidade de agentes no processo de aprendizado e de experiências, se observa a existência de um padrão da mudança tecnológica que é relativamente invariante, bem como "[...] estruturas do conhecimento e formas em que o conhecimento tecnológico é acumulado" (Dosi; Nelson, 2009, p. 14). É justamente essa invariância do conhecimento que permite distinguir os diferentes campos e os diferentes períodos históricos do avanço tecnológico – identificados por Schumpeter –, e que explica os diferentes padrões de crescimento dos países, indústrias e firmas ao longo do tempo. Como observado por Dosi (1982):

> [...] a história da tecnologia se associa à história da evolução das estruturas industriais. A emergência d'e novos paradigmas frequentemente se relaciona a novas companhias schumpeterianas, enquanto o seu estabelecimento apresenta um processo de estabilização oligopolista. (Dosi ,1982 , p. 147).

A compreensão da forma como a tecnologia evolui, portanto, permite compreender como a tecnologia e a economia se influenciam mutuamente através do processo de inovação e concorrência. Tal perspectiva tem profundas implicações na compreensão do aprendizado, no âmbito microeconômico, da dinâmica industrial e do processo de crescimento econômico.

3.1 Padrões de evolução da tecnologia e das revoluções tecnológicas

A partir do conceito de paradigma tecnológico de Dosi (1982), os trabalhos de Perez (1983) e Freeman e Perez (1988) introduzem o conceito de paradigma tecnoeconômico como forma de descrever o conjunto de instituições que são necessárias para o emprego, exploração e desenvol-

vimento efetivo das novas tecnologias. Dentro dessa perspectiva, Perez (1985, p. 442) enfatiza que a tecnologia é muito mais do que uma questão de ciência ou de engenharia: tecnologia é uma questão econômica e social (Perez, 1985, p. 442). O argumento dos autores é de que as tecnologias dominantes de uma época são fundamentais na formação do paradigma. O foco do conceito recai sobre a maneira de fazer as coisas, nos hábitos de pensar, nas formas institucionais e organizacionais, e não apenas na tecnologia no estrito sentido do termo (Nelson, 2011, p. 270).

Perez (1983) destaca que o processo de inovação se caracteriza pela aplicação e pela difusão das técnicas específicas na esfera produtiva, determinado pelas condições sociais e condições econômicas, objetivando o lucro. No entanto, esse processo de busca exige a tentativa permanente das firmas de transformar as invenções em inovações, ou seja, fazer com que as possibilidades tecnológicas e descobertas científicas se tornem realidades econômicas. Através das decisões de investimento e de financiamento, os esforços tecnológicos seguem direções particulares – ou paradigmas tecnológicos e suas trajetórias, na expressão de Dosi (1982). Nesse contexto, "[...] o espaço onde a mudança tecnológica necessita ser estudada é o da inovação, da convergência da tecnologia, da economia e do contexto socioinstitucional" (Perez, 2010, p. 186).

A partir da noção de paradigmas tecnológicos de Dosi (1982), as inovações seguem um padrão de evolução, de acordo com o qual a introdução de uma inovação radical torna-se objeto de inúmeras inovações incrementais que conduzem a sua otimização e padronização relativa do processo ou produto, até que seu avanço implique retornos decrescentes. Ou seja, as mudanças ocorrem lentamente no primeiro momento, enquanto produtores, projetistas e designers, distribuidores e consumidores se envolvem em um processo de *feedback* de aprendizagem (Perez, 2010, p. 187). Uma vez atingido um design dominante e estabelecido no mercado, quando alcança a fase de maturidade, o ritmo de inovações diminui. Ao longo do tempo, o nível de produtividade alcançado por um processo tecnológico particular avança sujeito a sucessivas melhorias através de investimento adicional, como ocorre em muitos processos de crescimento biológico e modelos epidêmicos.

Juntamente com o ritmo de desenvolvimento, uma trajetória também envolve a direção dentro do espaço de possibilidades. Como enfatizado, o paradigma representa a concordância dos agentes envolvi-

dos, a padronização e o estabelecimento de hábitos de pensamentos na direção da pesquisa sobre aquilo que é considerado uma melhoria ou uma versão superior de produtos, serviços e tecnologia.[1] Portanto, a noção de trajetória e paradigmas mostra a importância das inovações incrementais na trajetória seguida por cada inovação radical. Esse processo, que ocorre para as inovações individuais, em termos de regularidade do dinamismo e da direção da mudança técnica, "[...] também ocorre em nível mesoeconômico, na relação com a evolução de todos os produtos de uma indústria e em relação ao conjunto de indústrias inter-relacionadas" (Perez, 2010, p. 187). Essas noções e observações representam padrões que caracterizam a dinâmica da mudança tecnológica sobre a evolução industrial.

A mudança tecnológica, portanto, não ocorre em ritmo regular, nem de maneira aleatória. A análise do padrão de propagação das novas tecnologias através da economia tende a confirmar a visão de Schumpeter de que as inovações e sua difusão surgem agrupadas em "ondas", tendo importantes implicações para a explicação dos ciclos longos de crescimento econômico. Freeman e Soete (1997) destacam que as inovações individuais não surgem aleatoriamente, mas sim de maneira inter-relacionada com outras tecnologias. Essa inter-relação "dinâmica" entre as tecnologias constitui a formação de "sistemas tecnológicos" – ou constelações de inovações, na expressão de Freeman e Louçã (2001) – como forma de descrever a formação dos *clusters* e seu padrão de evolução subsequente. Como observa Freeman (1987):

> Os novos sistemas ou paradigmas tecnológicos podem oferecer grandes vantagens tecnológicas e econômicas na ampla variedade de indústrias e serviços, cuja adoção se torna uma necessidade para qualquer economia exposta à pressão da competição econômica, social, política e militar. A ampla difusão mundial de tais paradigmas tecnoeconômi-

---

[1] Neste sentido, o paradigma é uma lógica coletiva convergente do potencial tecnológico, dos custos relativos, da aceitação de mercado, da coerência funcional e outros fatores. Os microprocessadores e produtos derivados são esperados para se tornarem mais rápidos, menores, mais potentes, mais versáteis, e relativamente mais baratos. Em contraste, automóveis, e aviões nos anos 1950 e 1960 eram supostos para se tornarem maiores, enquanto a velocidade, versatilidade não estavam entre os objetivos (Perez, 2010, p. 188).

> cos domina o processo de mudança tecnológica por muitas décadas e influência o desenvolvimento econômico e social, mesmo que não os determine de maneira única. O impulso para desenvolver tais novos paradigmas surge da persistente pressão competitiva para sustentar a lucratividade e produtividade e pela percepção dos limites para o crescimento em um paradigma estabelecido. (Freeman,1987, p. 61).

Esses padrões de mudança estrutural na economia, através das profundas consequências sociais, estão associados às ondas longas ou ciclos de Kondratiev e, portanto, relacionadas ao desenvolvimento de uma revolução tecnológica específica[2].

Esse processo pode ser analisado pela evolução da tecnologia em nível mesoeconômico, no qual o processo de difusão também segue a forma logística e determina o padrão de crescimento do período. Conforme Figura 1, as inovações incrementais ao longo da trajetória, ao invés de melhorias incrementais, dão origem a sucessivos produtos, serviços e até mesmo novas indústrias, construída sobre o espaço criado pela inovação radical inicial e ampliada pelos seguidores, na tentativa de sua imitação. Os novos sistemas tecnológicos modificam o espaço comercial, assim como o contexto institucional e cultural. Assim, as novas regras e normas de regulação, treinamento especializado, normas e instituições (algumas vezes em substituição às já estabelecidas) são requeridas. No entanto, essas mudanças tendem a ter um forte efeito interativo de retroalimentação sobre as tecnologias, moldando e guiando a direção dentro das várias possibilidades existentes (Perez, 2010, p. 188).

---

[2] O estudo de ciclos econômicos de longa duração teve início no final do século XIX, com trabalhos de Jevons (1884), Wicksell (1898), Parvus, e posteriormente, Van Gelderen (1913), Wolff (1924), entre outros. Porém, foi o trabalho de Kondratiev (1925) que constituiu a primeira tentativa sistemática para confirmar tais movimentos com dados que incluíram não somente séries de preços, juros e salários, mas também de comércio exterior, produção industrial e consumo para França, Grã-Bretanha e Estados Unidos (Freeman, 1984, p. 5). Kondratiev mostrou a existência de ciclos longos com duração média de 50 anos, observáveis a partir do século XVIII. A hipótese de Kondratiev deu origem a duas linhas de pesquisa histórica distinta, uma centrada na noção de ciclo de preços (ou de juros) e outra que se caracteriza como um fenômeno expresso em termos reais. Pelo lado real, a interpretação das flutuações e evolução de quantidades reais são consideradas efeito do processo de acumulação de capital, como destacado por Kondratiev, ou das inovações tecnológicas, como na tradição schumpeteriana.

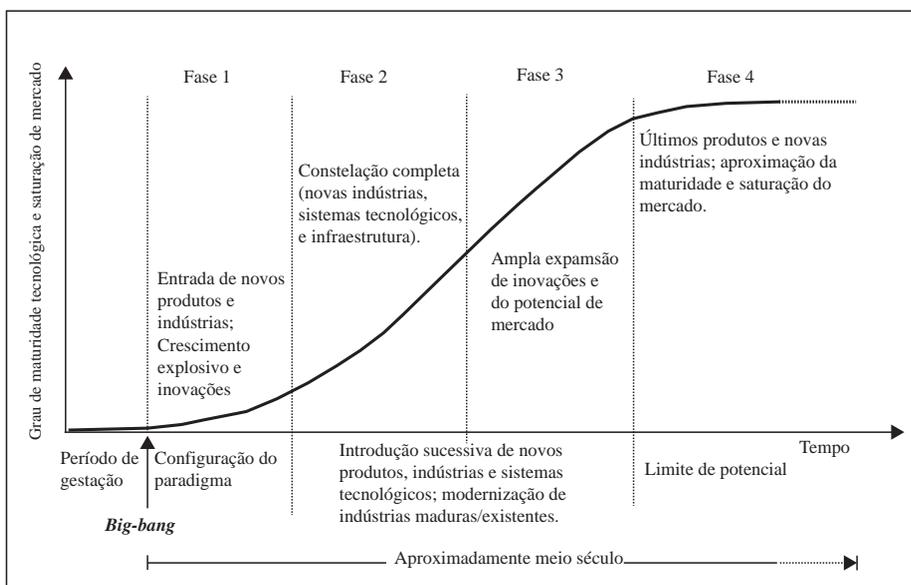



Figura 1. Ciclo de vida da revolução tecnológica

Fonte: PEREZ (2010).

Quando as possibilidades de inovação dos sistemas tecnológicos começam a reduzir e seus mercados correspondentes a apresentar sinais de saturação, a fase de maturidade é alcançada. Nas palavras de Perez, "[...] o ponto fundamental é que as tecnologias individuais não são introduzidas em isolado, mas sim em um contexto de mudança que influencia fortemente seu potencial, assim como as inovações do sistema anterior" (Perez, 2010, p. 188). Esse movimento cíclico ocorre porque os novos produtos que aparecem na fase inicial de um novo sistema tecnológico tendem a ter mercados mais dinâmicos em relação a aqueles introduzidos nas fases de maturidade[3].

---

[3] Para Perez (2010), um dos motivos para essa tendência decorre do contexto de exaustão do espaço de oportunidades de um sistema particular. As inovações que surgem no final do ciclo tendem a ter impactos menores no sistema. Como exemplo, a autora cita as longas séries de eletrodomésticos introduzidas no início do século XX, iniciadas com o refrigerador, máquinas de lavar-roupa, etc., as quais foram se esgotando até chegar aos "abridores de lata e facas elétricas". Isso ilustra o esgotamento das possibilidades de criação de novos produtos de um dado paradigma. Outro motivo se deve ao intenso aprendizado que ocorre

Nesse sentido, Freeman e Perez (1988) sugerem uma taxonomia das inovações, fazendo a distinção entre inovação incremental e radical, novos sistemas tecnológicos, paradigmas tecnoeconômicos ou revoluções tecnológicas, como forma de elaborar as principais características da forma de evolução do sistema econômico e padrões de difusão através das ondas longas do desenvolvimento capitalista.

3.2 Estrutura das revoluções tecnológicas e paradigmas tecnoeconômicos

A partir da noção schumpeteriana de que a introdução das inovações pode dar origem a ondas e ciclos longos de crescimento, Perez (1985) busca mostrar que, ao trazer uma variedade aparente de tecnologias, cada onda longa (ou revolução tecnológica) traz um novo conjunto de princípios capazes de formar um senso comum que define uma ampla trajetória tecnológica em direção à fronteira geral das melhores práticas produtivas e organizacionais. Esses princípios são aplicados na "[...] geração de inovações e na organização da produção, firma a firma, ramo a ramo, dentro de cada país e entre países" (Perez, 1985, p. 443). À medida que ocorre o processo de propagação e evolução, ocorre um prolongado período de crescimento econômico, baseado na relativa elevação da taxa de lucro e dos ganhos de produtividade do sistema econômico. No entanto:

> [...] gradualmente, como a variedade de aplicações é mais ou menos coberta de forma plena e, quando, através das sucessivas melhorias incrementais, a melhor fronteira efetivamente é aproximada, as forças subjacentes à onda de prosperidade diminuem. Como isso ocorre, o limite para o crescimento é encontrado por mais e mais setores da economia, e o crescimento da produtividade se reduz. (Perez, 1985, p. 443, tradução nossa).

---

dentro do sistema e pelas externalidades decorrentes, que tendem a acelerar a aceitação do usuário por um lado e, por outro, a reduzir o ciclo de vida do produto e seu tempo de rentabilidade. Como exemplo, Perez (2010, p. 188) afirma que demorou 24 anos, de 1954, para incorporar o ar-condicionado como uma forma de melhoria em 90% dos automóveis produzidos nos EUA, enquanto os pneus radiais, introduzidos em 1970, levaram menos de 8 anos para atingir o mesmo nível de penetração no mercado.

Antes que a desaceleração do ritmo de crescimento se torne um fenômeno geral na economia, alguns setores e firmas mais dinâmicas começam a experimentar retornos decrescentes. Entre esses, passa a ocorrer um complexo processo de busca e de tentativa e erro estimulado pela busca de lucros. Esse processo "[...] resulta em ondas de fusão e de aquisição, várias formas de especulação, esforços para estender as tecnologias com a contenção de trabalho e com deslocamento" (Perez, 1985, p. 443, tradução nossa). No entanto, esse processo implica persistente pesquisa e busca por inovações lucrativas. Esse intenso *feedback* entre as esferas econômicas e tecnológicas pode conduzir, eventualmente, à emergência gradual e ao subsequente desenvolvimento de novos elementos tecnológicos. Nesses termos, a fase de declínio da onda longa de crescimento dá início a um processo de abandono do modelo esgotado e à propagação do novo.

Freeman e Perez (1988) e Perez (2002) destacam a ocorrência de cinco revoluções tecnológicas, inauguradas a partir de importantes descobertas e inovações tecnológicas, que deram origem a um universo novo de oportunidades para novos investimentos e inovações lucrativas, originando novas indústrias no sistema econômico. Ao distinguir uma revolução tecnológica de uma coleção aleatória de sistema tecnológico, Perez (2010, p. 189) destaca que uma revolução se baseia em duas características centrais e recorrentes no processo histórico: (i) forte interconectividade e interdependência entre sistemas, tecnologias e mercados; (ii) grande capacidade em transformar profundamente toda a economia (e eventualmente a sociedade)[4].

A primeira característica é a mais visível e define o que é popularmente entendido como revolução; mas, é a segunda que justifica a utilização do termo, por transformar outras indústrias e atividades através da difusão e influência do paradigma tecnoeconômico, definido como:

---

[4] A forte interconexão e interdependência das tecnologias ocorrem em vários níveis. Destacam-se os avanços do conhecimento científico e tecnológico pela utilização de princípios similares de engenharia, pela exigência de habilidades comuns no desenvolvimento e utilização das tecnologias – muitas vezes novas, pelo desenvolvimento de uma rede de fornecedores de insumos e serviços, assim como, de pontos de distribuição interdependentes e pelo dinamismo mutuamente determinado pelas várias interligações entre mercados; difusão de padrões coerentes de consumo e de utilização das novas tecnologias (Perez, 2010, p. 191).

> [...] modelo de melhores práticas para as maneiras mais efetivas de utilizar as novas tecnologias dentro e além das novas indústrias. Enquanto novos setores se expandem e se tornam o motor do crescimento por um longo período, o paradigma tecnoeconômico guia uma vasta reorganização e o aumento generalizado da produtividade entre as indústrias existentes. (Perez, 2010, p. 189).

A revolução tecnológica representa uma "grande mudança no potencial de criação da riqueza da economia" ao abrir um novo espaço para inovações e para novos conjuntos de tecnologias genéricas, infraestruturas e princípios organizacionais, que trazem ganhos de eficiência e efetividades em todas as atividades econômicas. A difusão de cada revolução tecnológica e do seu paradigma tecnoeconômico, portanto, juntamente com sua assimilação pela economia e pela sociedade, e dos ganhos resultantes de produtividade e expansão constituem as sucessivas grandes ondas de desenvolvimento capitalista observadas ao longo da história (Perez, 2010, p. 190).

Ao analisar a estrutura das revoluções tecnológicas e seus padrões de evolução, Perez (2010) observa o surgimento de novas seções na matriz de insumo-produto que, gradualmente, tornam-se as mais dinâmicas (e acabam por modificar o resto da economia). Em termos de estrutura, cada revolução tecnológica inclui um conjunto novo de produtos e tecnologias produtivas que são inter-relacionadas e dão origem a novas indústrias. Entre as novas indústrias, Perez (1983) mostra a importância de um insumo-chave – core – de uso geral, de custo decrescente e de ampla difusão na economia. Frequentemente, uma fonte de energia ou um material fundamental além do desenvolvimento de uma nova infraestrutura (que muitas vezes muda a fronteira e as condições das redes de transporte – de produtos, pessoas, energia e informação) (Perez, 2010, p. 191). O Quadro 1 ilustra as indústrias principais e infraestruturas características de cada revolução tecnológica, desde a Revolução Industrial na Inglaterra, no século XVIII.

Quadro 1. Indústrias e infraestrutura de cada revolução tecnológica

Revolução tecnológica	Tecnologias e indústrias novas ou redefinidas	Infraestrutura nova ou redefinida
Revolução Industrial	Mecanização da indústria têxtil (algodão) /Ferro /Maquinário	Canais e hidrovias/vias expressa com pedágio/energia hidráulica (rodas hidráulicas altamente melhoradas)
Era do Vapor e ferrovias	Motores e máquinas a vapor (feitos de ferro e abastecidos pela extração de carvão) / Ferro e carvão mineral (agora desempenhando papel central para o crescimento) / Construção das ferrovias/Energia a vapor para muitas indústrias (incluindo têxtil)	Ferrovias (com motor a vapor)/Serviços postais; Telégrafos (principalmente ao longo das linhas ferroviárias nacionais)/Grandes portos
Era do aço e engenharia pesada	Aço /desenvolvimento de máquina a vapor em navios de aço/Química pesada e engenharia civil/indústria de equipamentos elétricos/ cobre e cabos/papel e embalagens	Transporte em todo o mundo em rápidos navios de aço a vapor/Ferrovias transcontinentais/Grande pontes e túneis/Telégrafos mundiais/telefones/rede elétrica de iluminação e uso industrial
Era do petróleo, automóveis e produção em massa	Produção de automóveis em massa/petróleo e combustíveis / Petroquímica (sintéticos) / Motor a combustão interna para automóveis e equipamentos de transporte, aviões, tanques de guerra/ eletricidade/Eletrodomésticos, refrigeradores, etc.	Redes de estradas, rodovias, portos e aeroportos/redes de dutos de petróleo/ eletricidade universal (doméstica e industrial) /Telecomunicações analógicas em todo o mundo (telefone, telex e telegrama) com e sem fio.
Era da informática e telecomunicações	Revolução da informação/chip microeletrônico/ computadores, softwares/Telecomunicações/ Instrumentos de controle/biotecnologia e novos materiais auxiliados pelo computador	Mundo digital das telecomunicações (cabo, fibra ótica, rádio e satélite) /internet/e-mail/ Transporte físico de alta velocidade (por terra, água e ar)

Fonte: Elaborado a partir de Perez (2002).

Do ponto de vista da importância dos setores propulsores da mudança e da evolução, três tipos principais de setores (ramos) que determinam a forma e o ritmo do crescimento econômico de cada período ou revolução tecnológica podem ser identificados. Conforme Perez (1983), os setores podem ser distinguidos em (1) Ramos/setores "usuários" (*Carrier branches*), que demandam os insumos chave de maneira mais intensa e são mais adaptados à organização ideal da produção, induzem a grande variedade de oportunidades de investimentos, a jusante e a montante (entre os mais importantes, os grandes investimentos em tipos específicos de infraestrutura) e, dessa forma, se tornam vetores do estilo tecnológico, com influência no ritmo geral do crescimento. São indústrias que representam os produtos paradigmáticos da revolução, como computadores, softwares, telefones celulares na quinta revolução tecnológica, os automóveis e aparelhos elétricos na quarta, navios de aço movidos a vapor na terceira, locomotivas a vapor na segunda e máquinas têxteis na primeira; (2) Ramos motrizes (motive branches), responsáveis pela

produção dos insumos-chave e outros insumos diretamente associados a estes e, portanto, têm o papel de manter e aprofundar sua vantagem relativa de custos. Enquanto o ramo motriz cria as condições para o desenvolvimento do estilo tecnológico, o crescimento e seus mercados dependem do ritmo de generalização do seu padrão entre as indústrias[5]; (3) O setor de infraestrutura, no qual ocorre parte da revolução em termos de tecnologia e seus impactos são sentidos na formação e extensão das fronteiras do mercado para todas as indústrias[6].

Perez (1985) identifica também os efeitos das revoluções tecnológicas sobre os setores induzidos, os quais não são constituídos por indústrias revolucionárias, mas desenvolvem-se como consequência do crescimento e da complementaridade com ramos/setores/indústrias que utilizam as novas tecnologias (*carrier branch*). Portanto, uma vez realizadas as inovações sociais e institucionais, juntamente com o apropriado investimento em infraestrutura para essas tecnologias, é que se abre a possibilidade para a generalização/propagação do novo paradigma. Portanto, o surgimento de um conjunto de novas tecnologias merece o termo revolução, apenas se tiver capacidade de conduzir a uma ampla transformação em todas as indústrias. Além do uso das novas tecnologias, difundidas pela economia, modificam-se também as maneiras da organização das estruturas socioinstitucionais, através do surgimento do paradigma tecnoeconômico.

Portanto, além do novo conjunto tecnológico, uma revolução tecnológica também implica o estabelecimento de um novo paradigma tecnoeconômico, correspondente ao novo conjunto de práticas produtivas mais lucrativas e viáveis – em termos de escolhas de insumos, métodos e tecnologias –, juntamente com as novas estruturas organizacionais, modelos e estratégias empresariais (Perez, 2010, p. 194). Tais práticas se desenvolvem com a utilização das novas tecnologias, superando os obstáculos do mercado e encontrando procedimentos,

---

[5] Entre os exemplos, se destacam os "semicondutores na quinta revolução tecnológica, petróleo e plástico na quarta, aço na terceira, carvão na segunda e energia hidráulica na primeira (para os moinhos hidráulicos e transporte em canais)" (Perez, 2010, p. 191);

[6] Como a internet na quinta, estradas e eletricidade na quarta, a rede de transporte mundial (ferrovias transcontinentais, rotas de navios a vapor e portos) na terceira, ferrovias nacionais na segunda e canais na primeira.

rotinas e estruturas mais adequadas, dando forma a princípios e critérios implícitos para a tomada de decisão das firmas.

As novas rotinas, heurísticas e métodos são internalizadas gradualmente nas firmas, tornando-se uma lógica "compartilhada" na economia ou senso comum novo e aceito na tomada de decisão de investimento das firmas, assim como no âmbito das escolhas e preferências dos consumidores. Nesse contexto, as ideias antigas tornam obsoletas, ignoradas, enquanto as novas tornam-se "normais". A mudança de paradigma representa uma ampla mudança nos hábitos e nas instituições como forma de viabilizar a utilização das novas tecnologias (Perez, 2010, p. 194).

A construção do novo paradigma tecnoeconômico ocorre simultaneamente em três áreas principais relacionadas às práticas e à percepção dos agentes: (I) dinâmica da estrutura de custos relativos dos insumos de produção (elementos novos de custos baixos e decrescentes se tornam atrativos para inovações lucrativas e do investimento); (II) no espaço percebido para inovações (onde as oportunidades das firmas são crescentemente mapeadas para o futuro desenvolvimento das novas tecnologias ou para a utilização vantajosa em setores existentes); (III) nos critérios e princípios organizacionais (as práticas exibem um desempenho melhor em determinados métodos e estruturas que objetivam tirar proveito do potencial das novas tecnologias para eficiência e máximos lucros) (Perez, 2010, p. 194).

Nas três áreas, a emergência do paradigma depende do ritmo da difusão dos produtos revolucionários, das tecnologias e da infraestrutura, juntamente com seus efeitos interativos que se autorreforçam. Nesse sentido, o primeiro impacto é localizado e mínimo, mas com o tempo, torna-se difundido e abrangente. Ou seja, passa a ocorrer, não apenas um processo de evolução tecnológica, com a adoção das novas tecnologias e mudanças ao longo das trajetórias, mas também um processo de mudança institucional na economia e no território, nos comportamentos e ideias, nos hábitos de pensamento, nas rotinas das firmas, etc. (Perez, 2010, p. 195).

Na visão de Perez (2010) e de Freeman e Louçã (2001), a adaptação mútua da tecnologia e da sociedade, através do aprendizado social do paradigma e do redesenho adaptativo da estrutura institucional, permite extrair o máximo benefício do potencial de geração de riqueza em cada "onda de desenvolvimento" (Perez, 2001). No entanto, quando o potencial do paradigma se esgota e a nova revolução começa a emergir,

aqueles hábitos incorporados e as instituições agem como uma poderosa força inercial que precisa ser transformada para permitir a expansão da nova fase de desenvolvimento da revolução tecnológica seguinte. A compreensão da influência da mudança tecnológica de longo prazo é uma das mais importantes contribuições do pensamento evolucionário para a compreensão da macroeconomia formada pela dinâmica e pela história (Nelson, 2001). As observações revelam que os países que não fizerem as mudanças institucionais capazes de adequar aos novos paradigmas ficaram para trás no processo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, as trajetórias de crescimento dos países e, portanto, do desenvolvimento, dependerão fundamentalmente dos seus esforços de aprendizado e de utilização das novas tecnologias.

4. Revoluções tecnológicas e ondas longas de desenvolvimento

Como observado por Schumpeter, as grandes mudanças tecnológicas não são dadas por uma série de infinitas melhorias marginais sobre as técnicas já estabelecidas, mas resultam da introdução de significativas descontinuidades geradas por inovações radicais ou, no caso da combinação de inovações, por revoluções tecnológicas. Essas profundas mudanças ocorridas nos últimos dois séculos caracterizam o padrão de evolução econômica que pode ser descrito como "sucessivas revoluções industriais". A adoção do termo "Revolução" se dá pelas evidências históricas de profundas mudanças na estrutura industrial, na tecnologia e no amplo sistema econômico. Essas mudanças se caracterizam por profundas descontinuidades e, por isso, merecem a designação de revoluções tecnológicas (Freeman; Louçã, 2001, p. 140).

Cada revolução tecnológica possui eventos notáveis e demonstram, não apenas viabilidade técnica dos principais produtos e processos novos, mas principalmente, um grande potencial de lucratividade no sistema econômico. Os novos produtos e técnicas industriais, inicialmente restritos a alguns setores, constituem novos modos de desenvolver, produzir, transportar e distribuir uma grande variedade de bens e serviços, permitindo assim, analisar as características históricas de cada período. É nesse sentido que surge a importância em analisar as rápidas e complexas mudanças nas tecnologias das sociedades indus-

triais. A taxonomia ou classificação dos períodos permite compreender os sucessivos padrões de mudança na tecnologia, estrutura industrial e, dessa forma, do sistema econômico e social.

Freeman e Louçã (2001) observam que,

> [...] a inovação e a difusão de novos produtos e novos processos não são eventos isolados, mas estão sempre e necessariamente relacionados com a disponibilidade de materiais, fornecimento de energia, componentes, habilidades (*skills*), infraestrutura, etc. Frequentemente, como Schumpeter observou, inovações aparecem em *clusters* e, raramente, são igualmente distribuídas no tempo ou no espaço (Freeman e Louçã 2001, p. 142, tradução nossa).

A compreensão da emergência das novas constelações tecnológicas e sua difusão até o período de esgotamento e turbulência são a base da explicação das ondas longas do desenvolvimento capitalista. No entanto, Freeman e Louçã (2001, p. 145) procuram mostrar a irregularidade do processo de difusão entre as economias. Para os autores, a taxa da difusão de produtos individuais é um processo que depende da maturidade de um sistema tecnológico. No caso dos novos produtos elétricos, o processo de difusão só pode ocorrer quando a infraestrutura estiver pronta, quando as competências e habilidades de eletricistas e engenheiros estiverem disponíveis, e quando as atitudes dos consumidores e o ambiente legislativo forem favoráveis às novas tecnologias. Nas fases iniciais de uma nova constelação tecnológica, estas barreiras podem causar atrasos no processo de difusão entre os países.

No ambiente de seleção das economias capitalistas, as inovações mais lucrativas provavelmente experimentam fases explosivas de crescimento, seguindo as suas primeiras aplicações bem-sucedidas. Como a tecnologia encontra uma crescente variedade de aplicações, os efeitos macroeconômicos podem ser substanciais. No entanto, o crescimento exponencial não pode continuar definitivamente. Como observado anteriormente, o estágio de maturidade é atingido quando a lucratividade é erodida e o crescimento se reduz. Novas tecnologias competem entre si, mas as tecnologias anteriormente dominantes não desaparecem, mas coexistem em um mundo de múltiplas tecnologias Freeman; Louçã, 2001, p. 146; Dosi; Nelson, 2009, p. 3).

A partir da identificação simplificada das fases do ciclo de vida de um sistema tecnológico, é possível analisar como se estabelecem os padrões de crescimento. A partir de Perez (2002) e Freeman e Louçã (2001), seis fases de uma revolução tecnológica podem ser identificadas: uma primeira, caracterizada pelo período de invenção nos laboratórios, com os protótipos iniciais, patentes, demonstrações em pequena escala e em aplicações iniciais; a segunda, com a demonstração da viabilidade tecnológica e comercial do amplo potencial de aplicações; a terceira fase de "decolagem e crescimento explosivo", que ocorre com a turbulência, crise estrutural na economia, crise política de coordenação e com o estabelecimento de um ajuste institucional (ou regime de regulação); a quarta fase é de crescimento contínuo, dada pela aceitação do sistema e pela formação de um novo "senso comum", capaz de estabelecer o regime tecnológico de forma dominante nos países líderes da economia mundial e uma ampla aplicação na variedade de indústrias e serviços; a quinta fase marca a desaceleração e erosão da lucratividade, em virtude do amadurecimento do sistema tecnológico, que agora passa a ser desafiado pelo surgimento de novas tecnologias, levando a uma nova crise estrutural de ajustamento, e assim, sucessivamente. A sexta fase caracteriza a maturidade do sistema tecnológico, com alguns possíveis afeitos de renascimento pela coexistência com as novas tecnologias, mas também possibilidade de lento desaparecimento (Freeman; Louçã, 2001, p. 146).

O período entre a segunda e quinta fase do ciclo de vida da revolução tecnológica que está associado aos movimentos cíclicos do sistema econômico e social descrito como ondas longas ou ciclos longos de Kondratiev. Na sexta fase, o sistema tecnológico não tem maiores efeitos sobre a economia dos países que avançaram sobre o paradigma. Nesse sentido, a análise dos padrões cíclicos de crescimento recai sobre as fases intermediárias (da segunda a quinta fase). Enquanto, na primeira fase, os efeitos econômicos são pequenos e imperceptíveis, nas fases seguintes, à medida que o paradigma se esgota, alcançando a quinta e sexta fase, as oportunidades de investimento se deslocam para os países da periferia, justamente quando o novo paradigma está em gestação ou em implementação nos países centrais[7]. Tal perspectiva

[7] Os períodos prolongados de gestação e difusão são óbvios, como o exemplo da tecnologia da informação e da internet. Para Freeman e Soete (1997) e Freeman e Louçã (2001), essas tecnologias tiveram origem nos os avanços da ciência e invenção. Em termos de

implica aumento do *gap* tecnológico entre os países, e necessidade permanente de adaptação às características estruturais que surgem com as mudanças de padrão originadas nos países avançados.

Surge, nesse sentido, a importância em compreender os fatores que influenciam o processo de difusão das revoluções tecnológicas entre os países, enfatizando o caráter desigual da propagação explicada pela capacidade de mudança social e institucional para permitir o pleno desenvolvimento com o uso de novas tecnologias.

4.1 Revoluções tecnológicas, mudança institucional e trajetórias de crescimento

Os sistemas tecnológicos estão presentes de maneira universal nas atividades, de modo a dominar o comportamento de toda a economia durante décadas e, de maneira recíproca, influenciar as maiores mudanças sociais e políticas. No entanto, o amplo processo de mudança estrutural e organizacional no sistema econômico dificilmente se propaga de maneira regular e gradual entre as economias. O novo paradigma tecnoeconômico não é facilmente aceito de maneira universal, apesar da sua evidente superioridade e lucratividade em muitas aplicações. Isso, porque existem fortes interesses associados ao paradigma precedente, como o regime regulatório e normas culturais, que estão associadas ao antigo paradigma. Dessa forma:

> [...] o que muitas vezes tem sido descrito com declínio da onda longa pode ser um período de grande turbulência caracterizada pelo rápido crescimento e alta lucratividade de algumas firmas e indústrias, lado a lado com crescimento lento, tendências declinantes, ou estagnação em outras, assim como conflito político sobre o regime regulatório apropriado. (Freeman; Louçã, 2001, p. 148, tradução nossa).

---

efeitos macroeconômicos, porém, a difusão foi sentida no último quarto do século XX, como afirmam: Elas podem ser ainda maiores nesse início do século XXI, quando a ampla difusão das tecnologias da informação e comunicações afetar todos os países e todos os setores da economia. A taxa de difusão pode diminuir em relação ao período inicial de turbulência, mas o peso dos novos sistemas tecnológicos na economia agregada é agora muito maior, tanto que os efeitos macroeconômicos são enormes. “[...] cada sucessiva revolução industrial mostrou um padrão, embora cada um com suas próprias características” (Freeman; Louçã, 2001, p. 147).

As crises do sistema econômico, turbulências monetárias, altos níveis de desemprego e disputas tarifárias caracterizam fenômenos típicos associados aos períodos de transição de paradigma e de ajuste estrutural. A incompatibilidade da velha estrutura institucional com a nova constelação de tecnologias é resolvida, de maneira variada, nos diferentes países e indústrias. É nesse sentido que cada país apresenta sua própria dinâmica. Como resultado, tem-se observado uma ampla variedade de mudanças institucionais em resposta aos efeitos da difusão das novas tecnologias. Freeman e Louçã (2001) destacam que:

> Processos autônomos e semiautônomos de mudança social e institucional nos vários países influenciam o processo de difusão. A propagação do novo paradigma é muito desigual entre as firmas e indústrias, como também entre países. Alguns são afetados de modo profundo e imediato, outros após longo período de defasagem, e outros quase não são afetados. (Freeman; Louçã, 2001, p. 148)

Em uma perspectiva evolucionária, pode-se afirmar que as mudanças de paradigmas não significam que todas as firmas, em todos os países, irão adotar o mesmo modelo organizacional. Mostra apenas que a propagação das tecnologias paradigmáticas (como eletrificação ou a informatização) possui uma ampla influência sobre a economia mundial, ao afetar a evolução do comportamento das firmas; porém, mediante ampla variedade local de adaptação e de experiências históricas locais prévias que influenciam a capacidade de assimilação e assim, as trajetórias de crescimento. Após o período turbulento de mudança estrutural, à medida que o novo paradigma passa a ter aceitação geral, um período de grande estabilidade pode suceder, correspondendo à fase de ascensão ou boom de crescimento da onda longa. No entanto, cada região tem a sua própria dinâmica, mas é dependente das instituições que definem as políticas e estratégias desenvolvimento (Perez; Soete, 1988).

As observações históricas dos processos de desenvolvimento e de emparelhamento tecnológico (*catching up*) dos países da Europa mostra que esse processo não começou na Revolução Industrial, mas sim na segunda metade do século XIX. Foi na segunda revolução tecnológica que Estados Unidos, Alemanha, França, entre outros países, fizeram o *catching up* em muitas indústrias e se projetaram na liderança em ou-

tras. Na terceira e quarta revolução tecnológica ocorreu a propagação para os demais países. Essa histórica irregularidade de propagação entre os países torna a expressão "ondas" longas inapropriada para descrever tal fenômeno, ao dar uma noção de regularidade e uniformidade do processo de difusão. Como destacam Freeman e Louçã (2001, p. 150), a regularidade da difusão das revoluções e paradigmas não corresponde às características dos processos de turbulência econômica historicamente observados. Para os autores:

> Algumas indústrias e serviços são profundamente afetados, outros apenas em pequena extensão, mas a velocidade em que essas mudanças ocorrem é consideravelmente variável. Alguns produtos e indústrias serão afetados logo após a primeira emergência e cristalização das novas constelações; outros, apenas décadas mais tarde. (Freeman; Louçã, 2001, p. 150, tradução nossa).

A velocidade em que os novos estilos tecnológicos se tornam dominantes, após a sua primeira demonstração de superioridade e potencial amplo de difusão (internacional), é dependente da nova infraestrutura necessária para a sua plena utilização e assimilação. São dois os tipos de infraestruturas necessárias: por um lado, as infraestruturas físicas de comunicação e de transporte; por outro lado, infraestruturas institucionais, que são necessárias para o treinamento e educação nas novas habilidades e para projetar e desenvolver uma nova variedade de produtos e serviços – a infraestrutura científica e tecnológica (Nelson, 2011).

O investimento em ambos os tipos de infraestrutura exige iniciativa política e mudanças no regime regulatório, objeto de intenso debate e conflito político. Isso sugere que os períodos de declínio de crescimento das novas constelações podem ser retardados de várias maneiras pelas velhas estruturas institucionais e sociais, resistentes às mudanças da própria tecnologia. Por outro lado, mudanças políticas, sociais e culturais podem levar ao desenvolvimento de uma estrutura capaz de oferecer suporte para as novas constelações tecnológicas – um novo regime de regulação[8].

[8] Conforme Boyer (1988), as instituições permitem que o processo de acumulação avance de maneira relativamente ordenada durante períodos relativamente longos. Nesse sentido, "[...] cada regime de regulação é designado para controlar e estabilizar uma fase particu-

Portanto, a visão do desenvolvimento na perspectiva evolucionária, proposta por Perez (2010) e Freeman e Louçã (2001), mostra que as mudanças de paradigmas não ocorrem sem profundas mudanças estruturais, isto é, sem a ocorrência de crises de ajustamentos que exigem periódicas mudanças na estrutura institucional e social das economias. O sistema político de um país e sua cultura local também possuem dinâmicas próprias. Nesse sentido, a mudança tecnológica e as mudanças na estrutura da economia não podem ser consideradas sob o ponto de vista do determinismo tecnológico, mas sim como resultado próprio da mudança tecnológica parcialmente determinada pelas influências sociais, políticas e culturais dos países. Existe, portanto, um processo coevolucionário entre instituições, tecnologia e firmas que precisa ser considerado na análise da difusão dos paradigmas e do processo de desenvolvimento dos países.

5. Propagação tardia das revoluções tecnológicas e as oportunidades do desenvolvimento: considerações finais

As revoluções tecnológicas representam mudanças estruturais associadas à ascensão de indústrias-chave que permitem sucessivos ganhos de produtividade para todo o sistema. Tal perspectiva tem profundas implicações na compreensão do desenvolvimento econômico em escala global que, longe de apresentar comportamento convergente das trajetórias dos países ao longo do tempo, revela trajetórias diferenciadas entre países e regiões mundiais. A compreensão da forma como tecnologia moderna se propaga e como se dá a repartição dos frutos do progresso tecnológico entre os países resgata preocupações teóricas da escola estruturalista. Nessa perspectiva, Prebisch (1949) destaca que a criação de um núcleo industrial na Grã-Bretanha, de nível técnico

lar de crescimento capitalista", diferindo em relação às características do período anterior (Freeman, 1988, p. 11, tradução nossa). Tal concepção resgata preocupações de Marx com a noção de tensão entre as forças produtivas e as relações de produção. Conforme Freeman e Louçã (2001), enquanto Marx aplica sua teoria para as relações sociais capitalistas em geral, a teoria neoschumpeteriana de Perez (1983) e de Freeman e Perez (1988) sobre paradigmas e ciclos longos é desenvolvida em relação às sucessivas mudanças dentro de uma estrutura de economia predominantemente capitalista (Freeman; Louçã, 2001, p. 151).

relativamente elevado para a época, deu origem a um processo de irradiação (desigual) da tecnologia moderna em escala mundial:

> [...] durante o primeiro século da Revolução Industrial, o núcleo de irradiação se ampliou substancialmente, mas a característica principal da economia contemporânea é a coexistência de um centro, que comanda o desenvolvimento tecnológico, e uma vasta e heterogênea periferia. (Furtado, 1971, p. 134).

O surgimento dos países do centro não forma um núcleo homogêneo; eles formam subconjuntos de importância desigual na economia mundial. No entanto, é o tipo de relação estabelecida entre os países de centro e periferia que é considerada a origem do fenômeno da concentração da renda mundial, que ocorre principalmente por meio da deterioração dos termos de intercâmbio dos países periféricos (Furtado, 1971, p. 135).

Sob o angulo dinâmico de mudança tecnológica e de evolução das estruturas industriais nos países centrais, não existe uma tendência de passagem automática de uma fase para outra. Tal perspectiva revela que a "[...] única tendência visível é que os países subdesenvolvidos continuem a sê-lo" (Furtado, 1971, p. 135). À medida que as tecnologias evoluem e os paradigmas mudam nos países avançados, os países da periferia continuam subdesenvolvidos, atrasados tecnologicamente e dependentes de importação de tecnologia moderna (Perez; Soete, 1988).

Na concepção teórica de Perez (1983) e de Freeman e Louçã (2001), historicamente, cada paradigma se expande em círculos concêntricos de setor para setor, até abarcar toda a estrutura industrial. Em âmbito geográfico, esse processo ocorre dentro de cada país e entre as regiões mundiais. À medida que as condições institucionais vão se tornando favoráveis nos países, todo o tecido econômico tende a adotar o paradigma seguindo suas trajetórias inovadoras gerais, até que sejam "formas normais" de fazer as coisas de maneira eficaz, eficiente e rentável. No entanto, na fase de esgotamento do paradigma e da revolução tecnológica, com a redução do ritmo de crescimento das indústrias, perda de dinamismo tecnológico e saturação dos mercados, induz a um processo de deslocamento das indústrias-núcleo do paradigma para os países atrasados, viabilizando assim, as oportunidades para o processo de industrialização nesses países. Para Perez,

> [...] cada grande onda se desloca para a periferia e apoia o desenvolvimento com as últimas capacidades geradoras de riqueza de suas tecnologias maduras, encontrando a derrota final – ou a transformação – por outro paradigma. (Perez, 2004, p. 110).

A fase final do paradigma, contudo, coincide com as duas primeiras fases da revolução tecnológica seguinte, perpetuando o gap entre os países. Muito embora se destaque a recorrência desse processo na economia mundial, deve-se destacar que não há um determinismo do processo de industrialização dos países periféricos. Apesar dos paradigmas se propagarem tardiamente para os países atrasados, na sua fase final ou de maturidade, é necessária a existência de um ambiente institucional adequado para permitir o desenvolvimento das tecnologias, indústrias e firmas do paradigma. Nesse sentido, Perez e Soete (1988) ressaltam as condições paradoxais que tornam o avanço do desenvolvimento tão difícil para os países. Para os autores:

> [...] capital prévio é necessário para produzir novo capital, conhecimento prévio é necessário para absorver novo conhecimento, habilidades devem estar disponíveis para aquisição de novas habilidades e certo nível de desenvolvimento é requerido para criar a infraestrutura e economias de aglomeração que tornam o desenvolvimento possível. Em suma, é dentro dessa lógica dinâmica do sistema que os ricos enriquecem e o *gap* permanece e se amplia para os mais atrasados. (Perez; Soete, 1988, p. 459, tradução nossa).

O processo de *catching up*, portanto, não é automático, e as bases para o seu desenvolvimento precisam ser construídas. No entanto, Perez (1983) observa que, em períodos de transição de paradigma, surgem oportunidades que facilitam o avanço do processo de desenvolvimento e do *catching up*. Para a autora, duas janelas de oportunidade se abrem durante a transição de paradigma: uma na fase inicial das novas tecnologias; e outra, na fase final, quando as tecnologias e indústrias alcançam a fase de maturidade. Porém, as estratégias de desenvolvimento baseadas unicamente nas oportunidades criadas pela propagação tardias das revoluções tecnológicas para a periferia não podem conduzir a uma trajetória efetiva de desenvolvimento e *catching up*. São novas

tecnologias que permitem o efetivo avanço e o ingresso em uma trajetória de *catching up* com os lideres, dado o potencial de inovação, lucratividade e de crescimento, enquanto as tecnologias maduras, esse potencial já está esgotado[9].

No entanto, diante das dificuldades e condições paradoxais do desenvolvimento econômico para os países menos desenvolvidos, as tecnologias maduras oferecem a oportunidade para dar início à criação de uma base para o avanço do processo de industrialização, gerando capacidade de aprendizado, infraestrutura e externalidades necessárias para respaldar um esforço maior de desenvolvimento no futuro (Perez, 2001, p. 111).

Por outro lado, as oportunidades de ingressar nas novas indústrias e tecnologias surgem no período inicial das revoluções tecnológicas quando o conhecimento tecnológico não é plenamente dominado pelas firmas e, portanto, quando as barreiras à entrada nos novos sistemas tecnológicos, diante das necessidades de experiências e/ou habilidades de administração e de capital, ainda são menores e incipientes[10]. Contudo, o avanço do desenvolvimento com as novas tecnologias requer elevados níveis de externalidades e existência de conhecimento científico e tecnológico. É a disponibilidade de infraestrutura tecnológica e institucional, com a existência de universidades e de qualificação pessoal que permitiria aos países ingressar de maneira autônoma nas novas indústrias do novo sistema tecnológico em sua fase inicial, viabilizando o êxito da trajetória de desenvolvimento e do processo de *catching up*. A inexistência

[9] Portanto, o ingresso nas fases de maturidade de uma revolução tecnológica não leva à trajetória de desenvolvimento com *catching up*. Nesse período, as tecnologias maduras apresentam o "[...] mínimo potencial para geração de lucros, enfrentam mercados estagnados e quase não tem espaço para aumentos de produtividade" (Perez, 2001, p. 111). As oportunidades oferecidas na fase de maturidade como ponto de partida para o desenvolvimento é um processo custoso e não é, "nem muito rentável, nem promissor".

[10] Perez e Soete (1988, p. 476) afirmam que grande parte do conhecimento exigido para ingressar em um sistema tecnológico na sua fase inicial é público e disponível nas universidades. Nessa fase, muitas competências e habilidades requeridas ainda estão para ser inventadas na prática. Conforme visto anteriormente, à medida que o sistema evolui o novo conhecimento gerado e as habilidades, que são cumulativas, vão se tornando cada vez mais apropriadas pelas firmas, assumindo uma natureza cada vez mais privada e indisponível para venda entre os competidores. Apenas com o tempo, quando o sistema se aproxima da fase de maturidade que o conhecimento e as habilidades se tornam novamente públicos ou disponíveis para venda no mercado.

desse ambiente em países periféricos e em desenvolvimento dificulta a continuidade do processo endógeno de geração de conhecimento e de formação das habilidades tecnológicas, à medida que o sistema evolui.

O processo de desenvolvimento econômico, portanto, em cada revolução tecnológica, é efetivo apenas se acompanhado de uma variedade de mudanças institucionais designadas, a priori, ao fortalecimento das competências tecnológicas autônomas das firmas nacionais (Freeman, 1995, p. 20). As atividades de aprendizado – sua natureza, determinantes e efeitos econômicos dinâmicos – devem ser o foco da atenção analítica e de políticas futuras para o avanço nas trajetórias de desenvolvimento. O sucesso do desenvolvimento com *catching up* exige esforços dos países para aproveitar as oportunidades geradas pelos paradigmas. As diferenças institucionais no modo de importar, aperfeiçoar, desenvolver e difundir as novas tecnologias, produtos e processos, definem historicamente as trajetórias de desenvolvimento dos países dentro do contexto histórico da evolução social.

Como observado, desde a revolução industrial até a atual revolução da informação, aqueles países que conseguiram avançar nas trajetórias de crescimento com *catching up* em cada período histórico foram países que fizeram o ajuste institucional em conformidade com as necessidades das novas tecnologias. Enquanto os países que não avançam na formação das habilidades e no aprendizado tecnológico em conformidade com as novas tecnologias, historicamente, são países que exibem performances de baixo crescimento e seguem trajetórias de *falling behind* na economia mundial.

Referências

BOYER, R. Technical Change and theory of 'Régulation'. In: DOSI, G. *et al.* (Editors). *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publisher, 1988. p. 67-94.

CONCEIÇÃO, C. S. *Da Revolução Industrial à Revolução da Informação*: uma análise evolucionária da industrialização da América Latina. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-gradução em Economia, Porto Alegre, 2012.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, n. 11, p. 147-162, 1982.

DOSI, G. *Mudança técnica e transformação industrial*: a teoria e uma aplicação à indústria de semicondutores. Campinas: Unicamp, 2006.

DOSI, G. *et al.* (Ed.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

DOSI, G.; NELSON, R. R. *Technical Change and Industrial Dynamics as Evolutionary Processes*. Working paper n. 7, Pisa: LEM, 2009.

FREEMAN, C. Inovação e ciclos longos de desenvolvimento econômico. Porto Alegre: *Ensaios FEE*, v. 5. p. 5-20, 1984.

______. *Technology Policy and economic performance*: lessons from Japan. London: Pinter Publishers, 1987.

______. Technoloy gaps, international trade and the problems of smaller and less-developed economies. In: FREEMAN, C.; LUNDVALL, B. *Small countries facing the technologica revolution* (Editors). Londres: Pinter Publishers, 1988. p. 67-84.

______. The National System of Innovation in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, p. 5-24, 1995.

______. Continental, national and sub-national innovation system: complementary and economic growth. *Research Policy*, v. 31, p. 191-211, 2002.

______. Schumpeter's business cycles and techno-economic paradigms. In: DRECHSLER, W.; KATTEL, R., REINERT, E. (Org.). *Techno-economic paradigms*: essays in honour of Carlota Perez. London: Anthem, 2011. p. 269-286.

______. *Systems of innovations*: selected essays in Evolutionary Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

FREEMAN, C; LOUÇÃ, F. *As time goes by:* from the Industrial Revolution to the Information Revolution. New York: Oxford University Press, 2001.

FREEMAN, C; PEREZ, C. Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behavior. In: DOSI, G. *et al.* (Editors). *Technical change and economic theory.* London: Pinter Publisher, 1988. p. 38-66.

FREEMAN, C.; SOETE, L. *The economics of industrial innovation*. Cambridge: MIT, 1997.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nacional, 1971.

KONDRATIEV, N. D. The long waves in economic life. *Review of Economic Statistics*, 17, p. 105-115, 1925.

KUHN, T. *Estrutura das revoluções cientificas*. Lisboa: Perspectiva, 2003.

MARX, K. *O capital*: crítica da economia política. São Paulo: Editora Difel, 1982.

______. *Grundrisse*: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. *Cartas filosóficas e outros escritos.* São Paulo: Editora Grijalbo, 1977.

NELSON, R. R. Technology, institutions, and economic development. In: DRECHSLER, W.; KATTEL, R., REINERT, E. (Org.). *Techno-economic paradigms:* essays in honour of Carlota Perez. London: Anthem, 2011. p. 269-286.

PEREZ, C. *Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems.* Futures, v. 15, n.5, p. 357-375, out. 1983.

______. Microelectronics, long waves, and world structural change: new perspective for developing countries. *World development,* v. 13, n. 3, p. 441-463, 1985.

______. New Technologies and development. In: FREEMAN, C.; LUNDVALL, B. *Small countries facing the technologica revolution* (Editors). Londres: Pinter, 1988, p. 85-97.

______. Technological change and opportunities for development as a moving target. *Cepal Review,* n. 75, p. 109-130, 2001.

______. C. *Technological revolution and financial capital*: the dynamics of bubbles and golden ages. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

______. *Revoluciones tecnológicas e capital financeiro:* la dinâmica grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. México: Siglo XXI, 2004.

______. Technological revolutions and techno-economic paradigms. *Cambridge Journal of Economics*, v. 34, p. 185-202, 2010.

PEREZ, C. SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, G. *et al. Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

POSSAS, M. L. Concorrência schumpeteriana. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. *Economia industrial:* fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus. 2002. p. 415-430.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 851-886.

ROSENBERG, N. *Por dentro da caixa preta*: tecnologia e economia. São Paulo: Unicamp, 2006.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

______. *História da análise econômica.* Rio de janeiro: Fundo de cultura, 1964.

______. *Business cycles:* a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process. New York: Porcupine, 1989.

______. *Teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucros, capital, credito, juros e ciclo econômico. São Paulo: Nova cultural, 1997.

Processo de aprendizado, acumulação de conhecimento e Sistemas de Inovação:

a "coevolução das tecnologias físicas e sociais" como fonte de desenvolvimento econômico[1]

Adriano José Pereira
Ricardo Dathein

1. Introdução

Na perspectiva "institucionalista-evolucionária",[2] a empresa se caracteriza como o agente central da inovação, desempenhando um papel fundamental na dinâmica econômica das diferentes economias capitalistas. Por esse motivo, tem sido considerada a unidade de análise para a compreensão do processo de transformação, permanentemente em curso.

A empresa é uma instituição dotada de capacidade de acumulação de conhecimento (Penrose, 2006), o qual vem sendo tratado há algum tempo como o principal insumo produtivo, responsável pelas constantes inovações. Por sua vez, em grande medida as inovações têm sido resultado da trajetória evolutiva empresarial, que é condicionada pelo processo de aprendizado que se dá nos ambientes interno e interativo em que a empresa atua.

O aprendizado tecnológico e organizacional é fruto das relações internas (indivíduos entre si e com a empresa) e externas das empresas (com outras organizações e instituições), demonstrando a importância

---

[1] Esse capítulo foi publicado originalmente na Revista Brasileira de Inovação, v.11, n. 1, jan./jun. 2012.

[2] A perspectiva "institucionalista-evolucionária" engloba neoinstitucionalistas (herdeiros do "velho" institucionalismo) (Conceição, 2008) e neosschumpeterianos (evolucionários), dado o alto grau de afinidade e complementaridade que existe entre essas duas abordagens, inclusive no que se refere à "economia do aprendizado" (Lundvall, 1996).

da produção e assimilação de conhecimento para a sua sobrevivência em um ambiente inovativo-competitivo. As empresas, portanto, são instituições de aprendizado (Edquist, 2001), em que o processo de aprendizado é condição inerente e indispensável à sua existência, em função da permanente transformação dos cenários econômicos.

Ainda que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) tenham contribuído para uma crescente codificação do conhecimento, abrindo uma "janela de oportunidade para a sua difusão internacional" (Tigre, 2005), o seu uso eficiente depende da capacidade de aprendizado, dos indivíduos e das organizações, que, por sua vez, está associada ao conhecimento tácito. Dessa forma, avançar em relação ao atual paradigma tecnoeconômico ("redes flexíveis") (Pérez, 2001) tem implicado romper com o aprendizado padronizado que predominou no paradigma anterior (produção "em massa"). A priorização do conhecimento tácito permite inclusive um melhor usufruto do conhecimento codificado, a partir de sua crescente disponibilidade em função das TICs, dado que a evolução dessas representou uma mudança estrutural fundamental na transição para a economia do conhecimento/aprendizado, que tem se destacado cada vez mais no atual paradigma tecnoeconômico.

Na esteira dessas mudanças e a partir das relações estabelecidas intra e entre as diferentes organizações, o processo de aprendizado, em seu sentido individual e, sobretudo, coletivo, tem se configurado como um elo entre a geração, o uso e a disseminação de inovações e o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, ao desempenharem simultaneamente o papel de agentes da inovação e instituições de aprendizado, as empresas também se destacam como unidade de análise na abordagem "institucionalista-evolucionária", à medida que seu comportamento representa os microfundamentos da macroeconomia (Dosi, 2006), sobretudo quando se encontram articuladas em um sistema nacional de inovações (SNI) (Freeman, 1995; Nelson, 2006a; Lundvall, 2007).

A partir dessas concepções teóricas, este capítulo faz uma revisão da discussão sobre o papel do processo de aprendizado para a consolidação de um SNI, cuja função principal é potencializar as condições que favorecem o desenvolvimento econômico, a partir da construção de um conhecimento coletivo, que tem como finalidade a transformação via inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais, de forma concatenada; ou seja, pretende-se avaliar, à luz da teoria "institucio-

nalista-evolucionária", de que forma os diferentes âmbitos econômicos (micro, meso e macro)[3] são articulados na busca do desenvolvimento como um objetivo de longo prazo.

Como pressuposto central, entende-se que a abordagem "institucionalista-evolucionária", à medida que considera a coevolução de tecnologias, estruturas econômicas e instituições (Cimoli; Katz, 2002; Nelson, 2002, 2006b), reforça a importância do papel do processo de aprendizado na consolidação dos sistemas de inovação, portanto, na promoção do desenvolvimento econômico, sendo a empresa o principal agente da mudança.

Na sequência deste capítulo, apresenta-se, na segunda seção, uma síntese acerca do significado econômico de aprendizado, sobretudo como resultado de ações coordenadas pelas empresas e outros agentes da inovação. Na terceira seção, relacionam-se inovação e desenvolvimento econômico, cujo processo de aprendizado desempenha papel fundamental, destacando mais uma vez a ação das empresas como agentes da transformação. Na quarta seção, examina-se o papel do aprendizado para as instituições empresariais (Robertson; Langlois, 1995) e dessas para a consolidação dos SNIs, numa perspectiva mesoeconômica, que visa elucidar importantes relações existentes entre os aspectos micro e macroeconômicos do desenvolvimento. Nas considerações finais, elaboram-se inter-relações das principais concepções anteriores.

2. Taxonomia e significado econômico de aprendizado

Partindo de um entendimento mais amplo do significado de aprendizado, esta seção tem a finalidade de apresentar diferentes enfoques sobre o seu sentido e importância, visando destacar o seu significado econômico, como um processo permanentemente em curso que estabelece um elo entre os aspectos micro-organizacionais e macroinstitucionais.

O processo de aprendizado, entendido em seu sentido amplo, abrange os vários tipos de *learning*, dado que as instituições empresa-

[3] No nível micro-organizacional estão as empresas; por sua vez, no nível meso se dão as relações entre as empresas e outras organizações, cujo comportamento é condicionado pelo nível macro, que compreende as regras, políticas etc. (Cimoli; Della Giusta, 1998).

riais são produtoras e disseminadoras de diferentes tecnologias e de formas de organização da produção em escala nacional e internacional. Entretanto, cada empresa possui trajetória específica, que estabelece quanto de seu comportamento é padronizado (global) e quanto é definido a partir de suas condições próprias de funcionamento (*sectorial, local, contextual* e *firm-specific*).

Esse processo de aprendizado é derivado de um contexto que abrange os mecanismos de produção e transmissão do conhecimento na economia do aprendizado, tratando do desenvolvimento de competências e capacitações, por parte dos indivíduos e das organizações, como um processo fundamental na busca da solução de problemas (Johnson; Lundvall, 2005). É por esses motivos que, conforme Rutten, Boekema e Kuijpers (2003), aprendizado é o mesmo que "criação de conhecimento".[4]

Existe uma grande quantidade de tipos de aprendizado relacionada por diferentes autores: *learning-by-doing, leaning-by-operating, learning-by-changing, learning-by-training, learning-by-hiring, learning-by-searching* (Bell, 1984); *learning-by-using, learning-by-interact, learning from advances in science and technology, learning from inter-industry spillover* (Malerba, 1992); *individual, organizational and institutional learning* (Edquist, 2001); e assim por diante. A menor ou maior importância de cada um dos tipos de aprendizado vai depender da forma como são combinados pela organização, referindo-se tanto à dimensão interna quanto à externa ou interativa de atuação da empresa.

Nesse sentido, há uma variedade de interpretações, apresentadas na sequência, para compreender e analisar a importância do aprendizado em uma economia capitalista. Nelas, é dada relevância às diferentes combinações que compreendem uma gama de fatores relacionados entre si, algumas vezes complementares, outras, divergentes.

Bell (1984) ressalta que o termo *learning* tem sido usado para identificar dois processos diferentes, ainda que diretamente relacionados. O mais comum é o *learning-by-doing*, que significa o processo de aquisição de co-

---

[4] Economia em que o desenvolvimento da capacidade de aprender novos processos (e esquecer, abandonar os antigos) é fundamental (Hodgson, 1999). "A principal razão pela qual o aprendizado tornou-se mais importante é a dialética entre aprendizado e conhecimento. [...] Aprendizado refere-se ao desenvolvimento de novas competências e ao estabelecimento de novas capacitações, e não apenas ao 'acesso a novas informações'. A economia do aprendizado não é necessariamente uma economia de alta tecnologia. O aprendizado é uma atividade que ocorre em todas as áreas da economia [...]" (Johnson; Lundvall, 2005, p. 86).

nhecimento e habilidade baseado na experiência, caracterizando-se como um processo passivo, automático e relativamente barato (o conhecimento é tratado como um bem comercializável). Por sua vez, em um sentido mais amplo, o termo *learning* se refere a um processo em que a empresa (e os indivíduos em seu interior)[5] aprimoram suas capacitações a ponto de promover mudanças tecnológicas incrementais e também radicais; trata-se, portanto, de um processo ativo, não automático e relativamente caro (sobretudo porque envolve investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento--P&D). Nesse caso, há uma clara distinção entre aquisição/utilização de tecnologia e desenvolvimento de capacitação tecnológica.

Para Bell (1984), ganhos de produtividade (redução dos custos de produção) costumam ser associados ao processo de aprendizado, apontando a tendência da "curva de aprendizado". Enquanto ganhos de produtividade costumam ser associados ao uso de uma técnica produtiva mais avançada, o processo de aprendizado implica o desenvolvimento do conhecimento e das habilidades relacionadas ao processo produtivo (capacitações tecnológicas).

Como destacam Lastres e Ferraz (1999), existem três componentes principais do processo de aprendizado: o primeiro está relacionado às competências centrais, que diferenciam as empresas em relação à sua competitividade; o segundo é a dimensão temporal, dado que o aprendizado costuma ser um processo demorado, que tende a apresentar resultados no longo prazo; por fim, o terceiro é o seu caráter idiossincrático (de difícil reprodução, dado que é intrínseco às particularidades de cada empresa).

Na visão de Coriat e Dosi (2002), existem dois "tipos ideais", em regra complementares, de processos de aprendizado organizacional: um processo relacionado aos aspectos internos da organização, tais como atividades de P&D e inovação tecnológica, desenvolvido a partir das competências/capacitações e da rotina[6] da organização; e outro relacionado

[5] Como ressaltam Cohen e Levinthal (1990), a "capacidade de absorção" de conhecimento das empresas passa pela "capacidade de absorção" dos indivíduos em seu interior.

[6] Conforme Nelson e Winter (1982, p. 151), numa compreensão bastante ampla, "rotina" "pode referir-se a um padrão repetitivo de atividade numa organização inteira, a uma habilidade individual, ou – como adjetivo – à eficácia regular e sem incidentes de um desempenho organizacional ou individual." Conforme Nelson (1996, p. 182), "As rotinas praticadas, construídas dentro de uma organização, definem um conjunto de ações que ela é capaz de fazer com segurança." Becker (2006) apresenta uma resenha a respeito das formas de interpretação do significado de rotina, chegando a um conceito bastante sintético, que servirá

à "aquisição externa de competências e modelos organizacionais", que depende da forma codificada do conhecimento, bem como da capacidade da organização de introduzir um modelo que não foi elaborado a partir da sua própria trajetória. Em síntese, o aprendizado organizacional é *firm-specific*, mas é também *local, sectorial* e *contextual-specific*.

Segundo Ernst (2003), existem três "movimentos circulares" (*loop*) relacionados ao processo de aprendizado: o primeiro (*single-loop learning*) caracteriza-se por ser uma "reação adaptativa" ao conhecimento já produzido (codificado); o segundo (*double-loop learning*) relaciona-se à capacidade de reflexão/solução de problemas; e o terceiro (*triple-loop learning*) define-se pela forma como se atingem os objetivos, abrangendo o segundo movimento e formando o que o autor conceitua como "*reflective learning*". Em suma: "*If single-loop learning is described as **improvement** and double-loop learning as **renewal**, then triple-loop learning may be characterized as **development***" (Ernst, 2003, p. 115, grifo nosso).

De acordo com Viotti (2003), existem três modelos de inovação e aprendizado: o "modelo linear" pressupõe que a pesquisa básica seja o ponto de partida e as empresas apenas demandem a tecnologia que, por sua vez, é uma mercadoria cuja aquisição/uso é semelhante ao de outras mercadorias; o modelo "elo de cadeia" afirma que "[...] inovação é resultado de um processo de interação entre oportunidades de mercado e a base de conhecimentos e capacitações da firma" (p. 59); e o modelo "sistêmico", que, apesar de mais abrangente e aperfeiçoado, se comparado relativamente aos outros dois, tem sua abordagem centrada na inovação, o que, segundo o autor, limita o seu uso na compreensão do processo de mudança tecnológica em países de industrialização retardatária, que pouco realizam inovações (radicais). A partir dessa condição, Viotti (2003) propõe a utilização do "modelo de aprendizado tecnológico" (Viotti, 2001), que divide o aprendizado entre ativo e passivo, caracterizando a forma como se dá a absorção/difusão e a inovação incremental nesses países.

Johnson e Lundvall (2005) enfatizam que as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por um processo de aceleração do desenvol-

---

de base para este capítulo: "*routines as 'recurrent interaction patterns*'" (Becker, 2006, p. 25). Portanto, são fundamentais para o aprendizado individual e organizacional.

vimento e da destruição do conhecimento, o que criou a necessidade de os indivíduos e instituições renovarem suas competências com mais frequência. Nesse cenário, a economia do aprendizado passou a desempenhar um papel fundamental para o desenvolvimento dos países, regiões, organizações, instituições etc.

Com base nisso, é importante diferenciar a exploração de uma oportunidade de inovação, da utilização de um conhecimento existente (Dosi; Malerba, 1996). Ressaltam os autores que existe uma "armadilha" (*competency trap*) associada ao aprendizado, já que esse tende a se relacionar às atividades operacionais mais do que à inovação. Assim, o aprendizado envolveria problemas relacionados à inércia e ao *lock-in* (Arthur, 1989) organizacional e tecnológico (Audretsch, 2000), à medida que se limitaria ao processo passivo de aquisição do conhecimento.

Um aspecto essencial é destacado por Cohen e Levinthal (1989 e 1990), sobre a existência de uma dupla face do processo de P&D, a inovação e o aprendizado. O estoque de conhecimento de uma firma é função de seu investimento em P&D e, também, da sua capacidade de absorção do conhecimento existente (e que pode ser absorvido, de acordo com a taxa de transbordamento) no seu mercado e de outros mercados, e de instituições extramercado. A capacidade inovativa de uma firma é, portanto, também função de sua habilidade em reconhecer, assimilar e aplicar essas novas informações externas à firma. Nesse sentido, segundo os autores, as firmas não investem em P&D apenas para a produção direta de inovações, mas também para manter e desenvolver uma maior capacidade de identificar, apreender e explorar o conhecimento externo disponível. Essa capacidade de absorção depende de seu conhecimento prévio acumulado, sendo, portanto, *path-dependent*. Além disso, também é entendida como dependente de um esforço específico das firmas quando o conhecimento a ser adquirido não está diretamente relacionado a sua atividade corrente, não sendo, nesse caso, meramente um subproduto de suas atividades de P&D. Desse modo, as firmas ampliam seu estoque de conhecimento com uma maior capacidade de absorção (que é um tipo de aprendizado), expandindo sua competência para gerar inovações.

A despeito das controvérsias e buscando-se as complementaridades das diferentes interpretações dos autores supracitados, considera-se o aprendizado como um processo evolutivo e, portanto, não passivo, em

que há uma assimilação do conhecimento gerado externamente com a mesma facilidade e eficiência em seu uso que o conhecimento gerado internamente à empresa, a partir das suas interações.

Compreender o processo de aprendizado como passivo implica aceitar a visão liberal de que o conhecimento é facilmente transmitido, a exemplo do que pressupõe a teoria econômica neoclássica (como um bem comercializável). Esse seria, portanto, absorvido passivamente, como se o acesso à informação e à tecnologia fosse condição necessária e suficiente para o aprendizado individual e organizacional.

Como ressalta Lall (2003), aprender é um processo real e significativo, não sendo automático nem passivo. Não há uma curva de aprendizado uniforme, o que significa que diferentes empresas, ainda que em um mesmo ramo produtivo, desenvolvem diferentes processos de aprendizado, com custos diferenciados e incertezas em relação aos resultados. Mesmo que todos os países tivessem acesso às mais variadas tecnologias, ainda assim haveria a necessidade de desenvolver um processo de aprendizado adequado ao seu uso.

Assim sendo, adota-se o termo "processo de aprendizado" para abranger as mais variadas relações entre os diferentes tipos de *learning*, ressaltando-se que se trata de um processo enraizado (*embedded*), dependente da trajetória (*path-dependent*), interativo, cumulativo[7] e, portanto, evolutivo, tanto no que se refere à trajetória das organizações, quanto no que se refere à trajetória dos indivíduos em seu interior. Daí a competitividade da empresa estar relacionada à necessidade de criação, acumulação e utilização do conhecimento, com maior eficiência e rapidez do que os seus competidores.

Em suma, a taxonomia apresentada pelos autores, em sua grande maioria, demonstra que não basta acesso ao conhecimento (codificado) para haver aprendizado. Mais importante, o processo de aprendizado pode ser limitado pela forma como se utiliza o conhecimento disponível (via interação), tendo efeitos restritivos sobre a inovação e o desenvolvimento econômico. Não há uma uniformidade em relação aos seus resultados, tendo em vista a gama de combinações possíveis dos

[7] A cumulatividade do conhecimento é aqui adotada no sentido de que um conhecimento prévio de um determinado objeto potencializa um novo conhecimento acerca do mesmo objeto ou de um objeto semelhante, ou seja, é *path-dependent* (Cohen; Levinthal, 1990).

diferentes tipos de aprendizado. Ou seja, o processo de aprendizado é evolutivo, inclusive no que se refere à incerteza sobre os seus resultados.

No entanto, apesar de se caracterizar pela incerteza em relação aos resultados futuros, considerando-se que é a base das inovações, o processo de aprendizado desempenha um papel fundamental na criação de condições que permitem uma atuação mais eficiente da empresa em um ambiente inovativo-competitivo, extrapolando o contexto da criação de inovações, já que atua na sua interação da empresa com os demais agentes econômicos e instituições. A incerteza diminui quando se passa da atividade essencialmente criativa (desenvolvimento de pesquisa básica para novos produtos etc.) para o aprendizado relativo ao uso, à adaptação etc., de inovações já existentes. Os riscos envolvendo o conhecimento codificado são menores do que os que envolvem o conhecimento tácito, no que se refere ao caráter evolutivo do processo de aprendizado.

Além das competências, fundamentais para o funcionamento da empresa, no que se refere às suas rotinas produtiva e organizacional, o processo de aprendizado cria condições para que se desenvolvam capacitações, a fim de permitir que a empresa atue num ambiente em constante transformação. A imperfeição das rotinas exige que se estabeleça um mecanismo de seleção externo à empresa, via competição no mercado, para que as rotinas inadequadas sejam substituídas por aquelas que respondam, de maneira mais eficiente, às mudanças no ambiente (interno e externo) de atuação da empresa (Nelson, 2002). Dessa forma, a empresa se caracteriza como uma "instituição de aprendizado", em que o processo de aprendizado é essencial para a sua trajetória evolutiva.

Assim sendo, o processo de aprendizado tem como resultados fundamentais, que sustentam as inovações, o desenvolvimento de competências e capacitações a partir das quais as empresas definem suas trajetórias específicas, bem como sua capacidade de atuação em um contexto em que a informação é crescentemente difundida com maior facilidade e rapidez. Por ser fundamental para a solução de problemas, o processo de aprendizado é ainda mais valorizado pelas instituições empresariais, pois o conhecimento tácito passou a ser cada vez mais um diferencial competitivo das empresas que inovam.

De acordo com Edquist (2001), as empresas inovam em grande parte a partir das suas relações com outras empresas, em um processo que está condicionado pelo ambiente institucional, ao mesmo tempo que o in-

fluencia. É nesse contexto de interação de instituições, organizações e indivíduos que o processo de aprendizado promove as inovações, no qual o conhecimento tácito é fundamental. Ou seja, a inovação não é resultado de um processo aleatório, mas sim do aprendizado individual e, sobretudo, organizacional, no qual a interação desempenha papel fundamental.

Como ressalta Teece (2005), o conhecimento[8] é a base do desenvolvimento econômico, ao passo que as empresas são agentes fundamentais; por sua vez, os "ativos humanos idiossincráticos" são uma condição necessária para o crescimento/expansão das atividades das empresas.

Por sua vez, Hodgson (1999) observa que o conhecimento (tácito e codificado) não depende tão somente da capacidade intelectual do indivíduo, mas da sua interação com outros indivíduos em um determinado ambiente, pois o processo de aprendizado é um fenômeno coletivo. Faz-se necessário dotar os indivíduos de um ambiente favorável ao aprendizado e, por conseguinte, à inovação. É por esse motivo que, conforme Dosi e Malerba (1996, p. 3), "*The theory considers firms as learning organizations which are repositories of knowledge.*"

Apesar do reconhecimento da importância do processo de aprendizado e de sua relação com os conhecimentos tácito e codificado, Lastres e Ferraz (1999, p. 40) observam que a definição do "[...] papel do conhecimento na economia ainda é problemático devido as suas características intrínsecas e particularmente à necessidade de apropriá-lo e transformá-lo (ou parte do mesmo) em bem privado." Isso se confirma a partir do fato de que, enquanto o paradigma tecnoeconômico baseado no "modelo de produção em série" tinha na mão de obra um custo e no treinamento uma externalidade esperada, no "modelo de redes flexíveis" a mão de obra se transformou em um ativo e o treinamento em um investimento (Pérez, 2001). No entanto, Johnson e Lundvall (2005, p. 92) observam que existem dificuldades para a transformação do conhecimento em bem privado, tendo em vista a sua natureza interativa, ou seja, que o conhecimento é "socialmente produzido". Por sua vez, a

[8] Toma-se como válida a proposição de Clark (1923 *apud* Penrose, 1959, p. 350, nota 6), para quem conhecimento é um "[...] instrumento produtivo de capacidade ilimitada, que revela sua crescente economicidade através de uma utilização cada vez maior, e que nunca atinge o estágio de 'rendimentos decrescentes'."

difusão do conhecimento ocorre quando existem mecanismos de apropriação do novo conhecimento. Apesar do avanço dos sistemas de comunicação e, por conseguinte, do acesso à informação a baixos custos, é grande a importância do fator local nesse processo (Audretsch, 2000), uma vez que o conhecimento, sobretudo o tácito, possui alto custo e dificuldades de transmissão, à medida que é apenas parcialmente transmitido na interação de indivíduos e de organizações, o que reforça a importância das aglomerações (fator local). Por isso, a propensão para a ocorrência de atividades inovativas, numa aglomeração industrial, tende a ser maior quanto mais importante for o papel do conhecimento tácito, ou seja, quanto mais aprofundado for o processo de aprendizado interno e principalmente interativo.

O aprendizado organizacional se dá ao longo do tempo, a partir da aquisição e adaptação de competências/capacitações desenvolvidas pela empresa (é *path-dependent*). Por sua vez, a sobrevivência das empresas, no longo prazo, depende da sua capacidade de inovação, de apropriação dos resultados e da construção de um processo de aprendizado cumulativo, que permita a sua constante evolução. Como argumenta Nelson (2006a, p.183): "[...] as aptidões de uma empresa devem incluir o controle sobre ou o acesso aos ativos e atividades complementares necessárias para capacitá-la a obter lucros a partir da inovação." Para Possas (2005), isso é possível em função das idiossincrasias dos processos de aprendizado locais e específicos.

Mesmo preservando divergências pontuais a respeito da importância e do significado econômico de processo de aprendizado, as posições são basicamente complementares ao considerarem que este é o resultado da interação entre os diferentes agentes da inovação, na qual a empresa desempenha um papel de destaque. Nesse sentido, em uma perspectiva "institucionalista-evolucionária", o processo de aprendizado tem se caracterizado como *path-dependent*, enraizado e cumulativo, ainda que seus resultados não sejam previsíveis. Trata-se, portanto, de um processo dinâmico, de caráter essencialmente evolutivo.

3. Inovação, processo de aprendizado e desenvolvimento econômico

A teoria econômica evolucionária (Nelson; Winter, 2005; Nelson, 2006b) adota como um dos pontos de partida o conceito de desenvolvimento de Schumpeter (1997b), para quem esse é caracterizado por um processo de mudança/transformação, em que a inovação (novos bens, novos mercados, novos métodos de produção, novas fontes de ofertas e novas formas organizacionais)[9] desempenha um papel central. Essa visão se encaixa na perspectiva de que desenvolvimento econômico é um processo dinâmico; portanto, contrapõe-se frontalmente à teoria econômica neoclássica e suas derivações.

Para Schumpeter (1997a), a "ordem capitalista" é representada pela "sobrevivência institucional do capitalismo", que tem caráter relativamente estável, ao passo que o "sistema capitalista" tende a ser instável, sobretudo porque envolve aspectos relacionados às dinâmicas produtiva e comercial. É por isso que "[...] a simples instabilidade do 'sistema', se suficientemente grave, pode ameaçar a estabilidade da 'ordem' [...]". (*ibid*., p. 71). Nesse sentido, o crescimento econômico não é, em si mesmo, "[...] uma fonte de instabilidade, seja para o sistema, seja para a ordem do capitalismo" (*ibid*., p. 78), à medida que se trata de um processo de adaptação/ajuste das condições produtivas, comerciais, etc., mais especificamente, do "ciclo de negócios".

O crescimento econômico pode ocorrer sem que haja transformações estruturais e institucionais, ou seja, sem que a "ordem e o sistema capitalistas" sejam abalados; ainda assim implica um processo de mudança, mas não "evolucionária". Nesse sentido, as mudanças necessárias ao desenvolvimento são oriundas de "respostas criativas", não se limitando a "respostas adaptativas" (Schumpeter, 1947).

Deve-se observar, no entanto, que, apesar do fato de Schumpeter, em sua obra de 1911, "Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico" (1997b),

[9] Numa perspectiva neoschumpeteriana, Nelson e Winter (1982, p. 383) ressaltam que "O escopo das inovações possíveis e das características das organizações que procuram introduzi-las é enorme." Portanto, vão muito além das formas originalmente apontadas por Schumpeter (1997b), utilizando-as, no entanto, como ponto de partida de possíveis combinações inovativas.

não dar ênfase às instituições e à mudança institucional como elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico, centrando o seu conceito em fatores estruturais (tecnológicos e organizacionais), sabe-se que estes estão interligados aos fatores institucionais, sobretudo no que se refere ao funcionamento da empresa. À medida que se leva em consideração o ambiente específico a partir do/para o qual a inovação foi gerada/direcionada, esta acaba revelando o seu caráter institucional, aspecto que Schumpeter viria a ressaltar em seu texto de 1928, "A instabilidade do capitalismo" (1997a).

Em obra posterior, Schumpeter (1984) enfatiza o sentido de incerteza em relação à mudança, bem como o caráter institucional do processo de "destruição criativa". A inovação não estaria limitada a um processo técnico; envolveria, também, uma dimensão institucional, tanto no que se refere à empresa quanto ao seu contexto de interação. A consideração da importância das estruturas de oligopólio para a "destruição criativa" no capitalismo é uma evidência de que Schumpeter (1984) tinha a percepção de que os fatores institucionais afetam a forma como ocorrem as inovações.

Schumpeter (1984, p. 112) ressalta que o capitalismo é um processo evolutivo ("conforme enfatizado há tanto tempo por Karl Marx"), em que as inovações constituem-se no fator central da evolução, tendo nas empresas (oligopólios, predominantemente) os agentes principais dessas transformações. Nessa visão sistêmica, inserem-se vários fatores, inclusive os de natureza institucional. Como observa o autor, em passagem emblemática de sua obra: "[...] normalmente se vê o problema de como o capitalismo administra as estruturas existentes, enquanto o relevante é saber como ele as cria e destrói" (Schumpeter, 1984, p. 114). Este é o aspecto central que tem norteado a análise "evolucionária" desde Nelson e Winter (2005): os elementos que explicam a dinâmica da mudança são de natureza tecnológica, organizacional e também institucional.

Nesse sentido, algumas condições devem ser levadas em consideração para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico a partir da abordagem "institucionalista-evolucionária": primeiro, deve-se considerar o fato de que as economias capitalistas são diferenciadas em relação às suas trajetórias de crescimento a partir dos arranjos institucionais e da sua estrutura produtiva vigente; segundo, que os processos de mudança têm raízes históricas (são *embedded* ou enraizados);

e terceiro, que o comportamento das empresas é determinante para a ocorrência de mudanças tecnológicas, à medida que são consideradas instituições de produção, de negócios e de aprendizado. Deve-se ressaltar, no entanto, que, apesar de o processo de inovação (Pavitt, 2003), fundamental para o crescimento econômico capitalista, ser de natureza essencialmente microeconômica (ou micro-organizacional), o processo de desenvolvimento econômico envolve aspectos macroeconômicos em uma perspectiva de longo prazo.

As irregularidades inerentes aos processos inovativos provocam descontinuidades no desenvolvimento econômico ao longo do tempo (Schumpeter, 1997b); por isso, é fundamental compreender os efeitos das mudanças históricas (macrodinâmicas) sobre os processos econômicos (Schumpeter, 1947). Nesse sentido, a perspectiva "institucionalista-evolucionária", ao abordar conjuntamente as estratégias tecnológicas, as estruturas organizacionais e os fatores institucionais (Nelson, 2006b, 2002, 1998; Cimoli; Katz, 2002), trata das organizações em suas diferentes dimensões (ambientes) de análise (*firm, sectorial, local, contextual* e *country-specific*). É através da interação entre esses três diferentes aspectos, relacionados às políticas e aos programas governamentais, que, segundo Nelson (2002), é possível compreender a dinâmica e as particularidades do processo de desenvolvimento econômico. Faz-se necessário que se desenvolvam condições, tanto organizacionais quanto institucionais, de forma simultânea e inter-relacionada, para que as inovações tecnológicas tenham suas potencialidades convertidas em instrumentos do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, o processo de aprendizado tem papel fundamental.

Em síntese, é isso que torna a distinção entre crescimento e desenvolvimento econômico um tema sempre relevante e atual: trata-se de processos de mudança estreitamente relacionados, mas diferenciados, justamente em virtude do sentido que têm as mudanças, ou seja, da forma como se dá a combinação entre os fatores estruturais e institucionais, e os resultados daí decorrentes. Crescimento não implica, necessariamente, mudanças estruturais e institucionais; por sua vez, desenvolvimento implica crescimento com mudanças estruturais e institucionais, de forma concatenada. Nessa perspectiva, é possível haver crescimento sem inovações; mas, para haver desenvolvimento, faz-se necessário crescimento com inovações. As "respostas criativas"

são fundamentais para que o desenvolvimento econômico se consolide como um projeto de longo prazo.

Nesse sentido, o processo de aprendizado passa a ser entendido como o elo entre inovações (estruturais e institucionais) e desenvolvimento econômico, representando um acúmulo de competências e capacitações, no qual o fator humano e a organização produtiva são agentes centrais da mudança. Ou seja, o conhecimento gerado a partir do processo de aprendizado é a essência do desenvolvimento econômico (Lundvall, 2007).

De acordo com Nelson (2006b, p. 10), o processo de *catch-up* tecnológico requer inovação. Portanto, *"For countries aiming to catch up, the basic challenge is to learn to master new ways of doing thing."* Além disso, o autor observa que as condições de aprendizado e de acesso ao conhecimento (codificado) existentes hoje contribuem para que o *catch-up* tecnológico seja mais facilmente atingido na atualidade do que no passado (meio século atrás, conforme Nelson). Em contrapartida, o conhecimento tácito segue sendo um diferencial nos processos inovativos, mesmo que venha se transformando, cada vez mais rapidamente, em conhecimento codificado, devido à redução do "ciclo tecnológico" (Pérez, 2001) e do crescente avanço das tecnologias da informação.

A tecnologia, vista como um bem público (teoria neoclássica), está associada ao conhecimento genérico e ao seu processo de codificação. À medida que também está associado à capacidade de utilização em uma organização específica, pela forma como esta relaciona os seus processos produtivos e organizacionais aos produtos gerados, o conhecimento tácito torna-se fundamental. Como observa Nelson (2006a, p. 100), em relação à importância do conhecimento tácito: "[...] a 'transferência tecnológica' pode ser tão cara e consumir tanto tempo quanto uma P&D independente. [...] mesmo se o operador original estiver aberto e for prestativo".

Nessa perspectiva, Dunning (1997) observa que a velocidade das transformações tem acelerado o processo de aprendizado (dos indivíduos e das organizações) que, por sua vez, tende a reduzir os custos e o tempo da mudança. Os avanços tecnológicos têm demandado maior interação entre os processos de produção e inovação, reforçando o papel do processo de aprendizado no nível micro-organizacional.

A inovação passa a ser resultado do processo de aprendizado (o*rganizational and individual learning*) (Edquist, 2001); somam-se a isso o

caráter *path-dependent* e as rotinas,[10] que geram competências e capacitações, que, por sua vez, estão condicionadas pela interação entre os agentes econômicos e desses com as instituições. É nesse sentido que a difusão do conhecimento, proporcionada pelo processo de aprendizado, exerce um papel fundamental no desenvolvimento econômico. Em síntese, o desenvolvimento econômico é um processo complexo, que envolve a criação e o desenvolvimento de instituições e sua interface com a estrutura produtiva, em que a inovação e a acumulação do conhecimento são fundamentais para a mudança (Reinert, 2007).

Conforme Chang (2007), as instituições possuem três funções fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico: 1) coordenação e administração; 2) aprendizado e inovação; e 3) redistribuição de renda e coesão social. A complexidade das relações entre instituições e desenvolvimento econômico estaria associada ao fato de que, em primeiro lugar, uma instituição pode ter mais de uma função; em segundo lugar, diferentes instituições podem ter a mesma função; e, terceiro, uma mesma função pode ser exercida por diferentes instituições, em diferentes sociedades ou em uma mesma sociedade em tempos distintos. Ressalta-se que as instituições têm caráter idiossincrático e são dinâmicas, estando sujeitas, portanto, à inovação.

A função de uma instituição é mais importante do que a sua forma; é por isso que "transplantar" instituições não implica que estas produzirão no país de destino os mesmos efeitos que produziram no de origem, como propõem os defensores das "instituições de padrão global" (*global standard institutions*) (Chang, 2007), reproduzidas a partir das instituições anglo-americanas.

Desse modo, entende-se que as inovações institucionais são fundamentais para o desenvolvimento econômico, a exemplo do que ocorre com as demais inovações ressaltadas originalmente por Schumpeter (1997b). A forma como as diferentes inovações são combinadas condiciona o desempenho e a trajetória das economias, revelando, através

[10] Para Nelson (2002, p. 20), o crescimento econômico está associado diretamente à maneira como as rotinas afetam o funcionamento das organizações. "*Under evolutionary economic theory, economic growth is caused by changes in the distribution of operative routines, associated both with the creation of superior new routines, and the increasingly widespread use of superior routines and the abandonment of inferior ones.*"

dos arranjos institucionais, a importância dos aspectos microeconômicos para a dinâmica macroeconômica.

4. Sistemas de inovação, arranjos institucionais e "tecnologias sociais"

À medida que a importância do processo de aprendizado para a competitividade da empresa extrapola os limites dessa instituição, criam-se condições para o aumento das vantagens competitivas de uma determinada economia em seu conjunto, a partir de um ou mais ramos de atividade econômica específicos, estejam estes limitados territorialmente (regional e local) ou não. Nesse sentido, um SNI compreende um conjunto de relações entre as diferentes formas de inovação e a promoção do aprendizado (Lundvall, 2007).

Os Sistemas de Inovação (SIs)[11] são caracterizados pela busca por inovação num processo individual (empresa) e coletivo (outras empresas e organizações), abrangendo, de maneira simultânea, aspectos micro, meso e macroeconômicos, principalmente quando é tratado pelo Estado como um "sistema nacional".

Tigre (2005, p. 212) ressalta, em relação aos SIs, que "O principal foco de análise é a interação entre os atores econômicos, sociais e políticos que fortalece capacitações e favorece a difusão de inovações em um determinado país." Assim sendo, o desempenho de um SI está relacionado a um "processo evolucionário", cuja trajetória compreende aspectos relativos ao conhecimento, à tecnologia, aos atores (governos, empresas, laboratórios, universidades etc.) e aos arranjos institucionais (Malerba, 2003).

---

[11] Os SIs são abordados de forma conjunta, como sinônimo de Sistema Nacional de Inovações (SNI), abrangendo as perspectivas regionais, setoriais e locais, já que se considera que estas contribuem para o desenvolvimento nacional. O delineamento das "fronteiras" de um SI depende da forma como se dá a relação entre os atores e as instituições. Como ressaltam Johnson e Lundvall (2005, p. 101), "Ainda que a abordagem de sistemas de inovação cubra tanto sistemas territoriais como setoriais, [...] o foco das pesquisas até hoje tem sido principalmente nos sistemas regionais (dentro de países) e nacionais." Adota-se, dessa forma, o entendimento de Edquist (2001), para quem as abordagens acerca de sistemas setoriais, regionais e nacionais de inovação são complementares. Segundo esse autor, "[…] *the importance of national systems of innovation has to do with the fact that they capture the importance of the political and policy aspects of processes of innovation.* […] *it is useful to consider sectoral and regional systems of innovation as parts of national ones*". (Edquist, 2001, p. 13).

O tratamento dispensado aos SIs centrava-se originalmente no nível macroeconômico, à medida que abordava os aspectos institucionais relativos às políticas públicas e sua integração com as estratégias empresariais de inovação. A ênfase se dava sobre a ação de conjunto, em que as empresas eram tratadas de forma agregada, juntamente com os demais agentes inovadores[12] (Possas, 2005).

Esse enfoque original mais abrangente logo se desdobrou para enfatizar a importância dos níveis setoriais e regionais. Isso contribuiu para que a análise "institucionalista-evolucionária", a partir de seus pressupostos fundamentais, ganhasse importância ainda maior, tendo em vista que a empresa, a partir da sua ação inovadora e da sua relação de complementaridade com outros agentes (públicos e privados) desempenhasse um papel central nesse processo. As relações entre os âmbitos micro e macro, permeados pelos arranjos institucionais, ao ressaltarem a importância das empresas como "instituições que aprendem", passaram a ser o foco de análise do tratamento dedicado à "abordagem institucionalista-evolucionária" dos SIs.

Por esse motivo, Edquist (2001) entende que há a necessidade de um tratamento conceitual, o mais simples e esclarecedor possível, acerca do significado de SIs: *sistema* seria uma reunião de diferentes componentes,[13] relacionados entre si, dado um determinado contexto (espacial, setorial e funcional), enquanto *inovações* seriam criações com significado econômico. Nesse sentido, conforme o autor, não há uma teoria

---

[12] De acordo com Figueiredo (2004), a ação integrada desses diferentes atores compreende a "infraestrutura tecnológica" de um país, a partir da qual se projeta seu potencial de desenvolvimento.

[13] Baseado na interpretação de Douglass North (1993), Edquist (2001) entende que as organizações são atores e as instituições são as regras do jogo, ambas representando os componentes fundamentais de um SI, tendo diferentes e interligadas funções relativas à inovação. Na perspectiva institucionalista-evolucionária, as empresas são organizações e também instituições, exercendo, portanto, influência crucial sobre as "tecnologias físicas e sociais" (Nelson, 2002, 2008), afetando diretamente as inovações em seus diferentes âmbitos.

[14] Para Nelson e Winter (1982), tanto a teorização formal quanto a apreciativa são importantes para o avanço da ciência econômica. A formalização e a apreciação têm conexões próximas, segundo os autores. Além disso, ressaltam que a impossibilidade da formalização não deve bloquear o avanço teórico nem os estudos aplicados, em razão da possibilidade de apreciação dos fenômenos. "Numa disciplina científica que funciona bem, o

(apreciativa)[14] sobre SIs, mas sim um "referencial teórico" que permite avaliar um conjunto de fatores e a forma como suas relações estão associadas às inovações, sobretudo no que se refere às ações e interações das empresas.

Um SNI se estabelece a partir de um processo interativo das diversas organizações e instituições, dos setores público e privado, cujas atividades/funções estão voltadas à produção, à difusão e ao uso de inovações (Freeman, 1995; Edquist, 2001). Observa-se que existem diferentes determinantes e formas de combinação entre os fatores relacionados, que sustentam os processos inovativos ao longo do tempo.

Com base nisso, o SNI é considerado uma "criação social e não governamental" (Pérez, 2001). No entanto, a autora ressalta que o Estado desempenha papel fundamental no processo de aglutinação de interesses e incentivos à promoção de inovações (aspecto macroinstitucional), bem como tem capacidade própria de promover inovações através de empresas e órgãos públicos (universidades e laboratórios de pesquisa).

Nesse sentido, Nelson (2006a, p. 430) observa que "Não há qualquer presunção de que esse sistema tenha sido conscientemente projetado ou mesmo que o conjunto de instituições envolvidas trabalhe conjuntamente de maneira harmônica e coerente." *Sistema*, conforme o autor, trata de atores institucionais que, atuando conjuntamente, afetam o desempenho inovador das economias e, por conseguinte, o seu processo de desenvolvimento. Isso posto, não existe um modelo de SNI a ser adotado, nem a necessidade de que ele se estabeleça a partir de inovações radicais, na fronteira do conhecimento (Lundvall, 2007).

Um SNI reflete, em grande medida, a forma como o Estado estabelece políticas, definindo prioridades ao longo do tempo, e se utiliza das condições favoráveis dos mercados (em âmbitos nacional e internacional) como um recurso indispensável à promoção do desempenho econômico. As inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais são moldadas a partir dessa complexa e intrincada relação e acabarão por refletir a posição das diferentes economias nacionais em função de sua dotação de recursos (naturais e moldados pelo SNI) (Nelson, 2006a).

---

fluxo de influência não ocorre apenas da teorização formal para a apreciativa, mas também no sentido inverso" (Nelson; Winter, 1982, p. 78). Como sintetiza Nelson (2006, p. 2), a apreciação "[...] *is theory that aims to capture the basics of what actually is going on.*"

Edquist (2001) ressalta que o Estado tem papel fundamental no processo de inovação, mesmo quando se limita a sua influência sobre as regras do jogo. No entanto, à medida que as políticas governamentais afetam a economia como um todo, o Estado passa a ser considerado um agente da inovação, no sentido de que atua no incentivo ao desenvolvimento de capacidades de busca de solução de problemas. Em relação à ação efetiva sobre políticas de inovação, segundo esse autor, por um lado, o Estado complementa (estimula, subsidia etc.) as ações das empresas e dos mercados; por outro, o próprio Estado desenvolve funções inovativas (laboratórios, universidades etc.), as quais desempenham um importante papel no desenvolvimento dos SIs.[15]

Após a análise de um estudo sobre um conjunto de países desenvolvidos e em desenvolvimento[16] que coordenou, Nelson (2006a, p. 450) formulou uma questão fundamental acerca de SNIs: "Em que medida existem realmente 'sistemas de inovação', e, se existirem, até onde e de que maneira eles são definidos por Estados nacionais?".

A resposta para tal pergunta passaria pelo entendimento da forma como as "tecnologias sociais"[17] (Nelson, 2008, 2002) são incorporadas aos "arranjos institucionais". Cada país, em sua trajetória específica, constrói cenários que permitem o desenvolvimento competitivo de

---

[15] Edquist (2001) ressalta que políticas voltadas para o incentivo à imitação têm sido historicamente uma das formas de atuação dos Estados para desenvolver SIs.

[16] EUA, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Dinamarca, Suécia, Canadá, Austrália, Coreia do Sul, Taiwan, Argentina, Brasil e Israel.

[17] As "tecnologias sociais" (Nelson, 2002, 2008) são concebidas como parte fundamental dos arranjos institucionais que dão suporte aos SIs. Conforme Nelson (2008, p. 3), "[…] *the social technologies that are widely employed in an economy are enabled and constrained by things like laws, norms, expectations, governing structures and mechanisms, customary modes of organizing and transacting. All of these tend to support and standardize certain social technologies, and make others difficult or infeasible in a society. Sampat and I have suggested that the term "institutions" is used by most of the writers on the subject to denote structures and forces that mold and hold in place prevalent social technologies.*" Assim sendo, "[…] *social technologies also can be self-institutionalized.*" (Nelson, 2008, p. 2). Como exemplo de "tecnologia social", Nelson (2002) cita a forma multidivisional (M), a exemplo de outras formas organizacionais, já que são incorporadas tanto pelo ambiente interno quanto externo à empresa; trata-se de um processo que transcende a esfera das empresas, em virtude de que afeta todo um sistema econômico. Como "tecnologias sociais institucionalizadas", as formas organizacionais integram-se aos arranjos institucionais, afetando diretamente o desenvolvimento dos sistemas de inovação.

setores e/ou ramos de atividade em que a interação entre os diferentes agentes da inovação contribui para as mudanças tecnológicas, organizacionais e institucionais. Isso ocorre mesmo que esses setores/ramos de atividade não abranjam toda a esfera nacional, mas tenham sido fundamentais para proporcionar o desenvolvimento econômico e a inserção internacional em uma economia crescentemente globalizada (Johnson; Lundvall, 2005). Além disso, a crescente globalização tem acentuado, em vez de diminuído (como propunham as políticas liberalizantes das décadas de 1980 e 1990), a importância do papel do Estado nacional e, por conseguinte, reforçado a importância dos SNIs como forma alternativa de política de desenvolvimento (Freeman, 1995).

Em contrapartida, como destacam Nelson (2006a) e Lundvall (2007), para que um país seja competitivo no cenário internacional, não há a necessidade de que seus produtos sejam de alta tecnologia, baseados em elevada densidade de P&D. A história tem demonstrado que as diferentes economias capitalistas têm sido caracterizadas por atividades similares que criam oportunidades de aprendizado díspares, em que a existência de um SNI não implica que o foco devam ser as indústrias tecnologicamente avançadas. A concepção dos dois autores a respeito de inovação demonstra que a competitividade de um país ("vantagens competitivas nacionais", assim definidas por Michael Porter) está relacionada às possibilidades de as empresas fazerem uso dos recursos disponíveis e do ambiente institucional, que favorecem o desenvolvimento de sua capacidade inovativo-competitiva.[18]

Para Reinert (1994), essa situação é ainda mais latente quando se contrasta uma economia de um país desenvolvido com a de um retardatário; e, mesmo entre os países de industrialização retardatária, as disparidades de aprendizado condicionam o processo de *catching up* de formas diferenciadas. Segundo esse autor, a partir de uma perspectiva histórica, os países atualmente desenvolvidos realizaram o *catching up* basicamente adotando uma estratégia de dois estágios. O primeiro, chamado *List-cum-Smith*, teria se caracterizado pela forte intervenção

[18] Nelson (1996, p. 454) ressalva que "Para uma empresa ou um ramo serem competitivos num país de altos salários certamente será necessário que façam uso efetivo de habilidades e de uma tecnologia e gestão sofisticadas que não estão prontamente disponíveis nos países com baixos salários."

do Estado, identificando o potencial de desenvolvimento nacional baseado na indústria. No segundo, "smithiano puro", teria havido uma ênfase no livre comércio, tendo em vista que o país já teria atingido uma condição produtiva industrial suficientemente eficiente para fazer a concorrência potencial frente a outros países. Conforme o autor, essa estratégia ainda é válida, em razão da necessidade de se identificar "boas" atividades econômicas, a partir das quais o Estado deve direcionar as suas políticas (seletivas) de desenvolvimento.

Por ser um processo *activity-specific*, o desenvolvimento econômico tem uma forte relação com a criação e o aprofundamento de um SNI, que contemple atividades econômicas de "qualidade" (Reinert, 1994). O autor ressalta que, no contexto atual, é mais difícil identificar tais atividades, comparando-se ao que fora feito no passado (séculos XIX e início do XX) por parte dos países atualmente desenvolvidos, dada a diversidade de atividades produtivas, em função da profusão de inovações e do avanço tecnológico e informacional acelerado. Portanto, as estratégias de desenvolvimento dos países retardatários passariam, em grande medida, pela retomada da forma como os países atualmente desenvolvidos promoveram os seus processos de *catching up*, no que se refere à identificação das "atividades econômicas de qualidade" e a sua capacidade de gerar um SNI (semelhante ao que fizeram alguns países, inclusive no período pré-capitalista).

Os díspares estágios tecnológicos e de conhecimento em que se encontram os países estão relacionados às suas trajetórias de desenvolvimento, que têm nos aspectos institucionais relativos ao aprendizado e à inovação fatores socialmente integradores dos seus SIs. Diferentes países têm distintas formas de desenvolver e incorporar inovações, bem como de promover o aprendizado necessário para que tais processos se concretizem. As "tecnologias sociais", institucionalizadas ou não, são fruto de trajetórias idiossincráticas, que condicionam a evolução dos SIs.

Conforme Johnson e Lundvall (2005, p. 83), à medida que o atual contexto tem se caracterizado pelo aumento da competitividade através das inovações, "[...] o aprendizado institucional e o capital social tendem a tornar-se elementos-chave nas estratégias de desenvolvimento." É a partir dos SIs que as diferentes economias tendem a criar condições para fazer frente a essas mudanças, que se dão em contexto globalizado e instável.

O SNI "[...] coloca no centro da análise a coevolução de estruturas econômicas e instituições e a forma como essa coevolução afeta a produção e o uso do 'capital intelectual'" (Johnson; Lundvall, 2005, p. 98). Portanto, sua análise relaciona fatores estruturais e institucionais, e a forma como esses afetam e são afetados pela dinâmica do processo de aprendizado, tendo em vista que esse tem natureza interativa e é socialmente condicionado. Dessa forma, tanto o conhecimento tácito quanto as rotinas produtivas e organizacionais, sobretudo quando relacionadas ao contexto inovativo-competitivo[19] das empresas, são fundamentais quando se trata de SIs.

O aumento da velocidade das transformações no atual paradigma tecnoeconômico reforça a importância do componente tácito do conhecimento e a necessidade de um processo de aprendizado interativo, que se dá, por exemplo, através de "redes de cooperação" ("tecnologia social"). Quanto mais acelerado o processo de mudança em economia, maior tende a ser a importância da interatividade e do conhecimento tácito, justamente em função de que as TICs permitem um acesso cada vez mais rápido ao crescente acúmulo de conhecimento codificado.

Desse processo, depreende-se que a importância das "tecnologias sociais institucionalizadas" é fundamental para tratar dos SIs, pois essas desempenham importante papel no processo de aprendizado interativo das organizações (e dos indivíduos em seu interior), sobretudo porque a inovação é decorrência da forma como as organizações combinam suas características idiossincráticas com as do meio em que atuam.

Compreender o significado de SNI implica analisar a forma como se desenvolve o sistema de aprendizado de um determinado país, seja no que se refere aos processos inovativos (solução de problemas), seja na sua relação com o sistema educacional. O aprendizado individual é fundamental para o aprendizado organizacional. Em outros termos, o conhecimento e o aprendizado (individual e coletivo) são a base do processo de inovação; portanto, são aspectos-chave de um SNI (Edquist, 2001).

Apesar da influência da P&D, existe uma série de outros fatores (sistema educacional, treinamento, acumulação de conhecimento, interação entre produtores e usuários de tecnologia etc.) que também exerce in-

[19] Johnson e Lundvall (2005, p. 94) destacam a existência de "[...] uma causalidade circular entre inovação e competição."

fluência sobre a inovação (sobretudo a incremental). Esses fatores estão relacionados às formas como estão organizados os processos de trabalho, bem como à maneira como se dá o processo de interação entre as organizações (redes de cooperação, fornecedores etc.), ou seja, são reflexos das "tecnologias sociais" adotadas em determinado contexto institucional.

Além disso, em uma perspectiva histórica, a imitação serviu como ponto de partida para a promoção do *catching up* tecnológico de alguns países (os mais citados são o Japão e a Coreia do Sul), ainda que tenha exigido desses uma série de mudanças, sobretudo em seu sistema de aprendizado (educação, treinamento etc.). Revelou-se nesse processo a importância de fatores qualitativos, com mudanças nas "tecnologias sociais", que promoveram as bases para a evolução de um SNI (Freeman, 1995).

A diversidade, e não a convergência das taxas de crescimento econômico e do avanço tecnológico, é que caracteriza o processo evolucionário ao qual estão submetidas as diferentes economias capitalistas ao longo da história. Isso é válido também para os processos inovativos, levando-se em consideração as diferentes formas como cada país estabeleceu, ainda que precariamente, o seu SNI, a partir das suas tecnologias sociais enraizadas[20].

As "tecnologias sociais" institucionalizadas são também nacionalmente enraizadas, contribuindo e impondo restrições ao desenvolvimento nacional e dos SNIs. Assim, a composição e o desenvolvimento de um SNI, como potencial científico-tecnológico e produtivo de um país, têm estado condicionados à necessidade da promoção, de forma concatenada, de inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais e, portanto, à evolução do processo de aprendizado a partir das relações internas e, principalmente, interativas das empresas.

Tendo em vista que um SNI compreende relações entre diferentes formas de inovação (tecnológicas, organizacionais e institucionais) e a promoção do aprendizado, a maneira como as empresas, a partir do âmbito micro-organizacional, articulam-se com outros agentes da inovação (públicos e privados), promovendo a criação/difusão de "tecno-

---

[20] "A maior parte dos estudos empíricos de sistemas de inovação mostra que os sistemas nacionais se diferenciam tanto em termos de padrões de especialização quanto em termos de estrutura institucional. A literatura também revela que essas características têm raízes históricas profundas" (Johnson; Lundvall, 2005, p. 99).

logias sociais", exerce importante influência sobre o desenvolvimento. Por sua vez, as políticas macroeconômicas constituem-se em aspectos condicionantes da promoção de SIs, podendo até mesmo determinar a sua existência, mas não a sua evolução. Ou seja, não basta a aplicação de políticas macroeconômicas que visem ao desenvolvimento de SIs, sobretudo em âmbito nacional, a partir da adesão dos agentes empresariais. Além disso, faz-se necessário o desenvolvimento de um elo mesoeconômico entre os âmbitos micro e macro, que tem se dado através do processo de aprendizado, a partir do qual se desenvolvem os potenciais de criação e difusão do conhecimento, condicionado pela incorporação das "tecnologias sociais" aos arranjos institucionais vigentes.

Como destacam Cimoli e Della Giusta (1998), as "estratégias institucionais" são fundamentais para que haja um *feedback* entre competências/capacitações das organizações e *performance* econômica, constituindo-se em um elo fundamental dos níveis micro e macroeconômico, afetando diretamente o desenvolvimento econômico nacional, a partir do funcionamento de seus SIs.

5. Considerações finais

Crescimento e desenvolvimento são termos importantes para a Biologia, que foram incorporados à Economia. Por vezes são tratados como sinônimos, pressupondo que todo crescimento é acompanhado de mudanças cumulativas, levando a um processo de desenvolvimento. De fato, por mais que tais analogias tenham sido consagradas pelo uso, em Economia, esses dois processos não são intercambiáveis. Crescimento é uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento, a menos que este último processo já tenha sido, em grande medida, consolidado, ou seja, que a combinação das diferentes formas de inovação (tecnológicas, organizacionais e institucionais) tenha promovido condições favoráveis ao desenvolvimento econômico numa perspectiva de longo prazo. Em suma, na perspectiva "institucionalista-evolucionária", desenvolvimento é sinônimo de crescimento sustentado e duradouro, a partir da ocorrência de inovações de forma concatenada.

Assim, o SNI passou a ser entendido como suporte fundamental para a promoção do desenvolvimento econômico, pois compreende

um conjunto de atores e instituições cuja trajetória interativa tem sido fundamental para o desempenho das economias industrializadas, em uma perspectiva histórica.

A existência de SNIs tem refletido a importância das políticas que articulam os diferentes âmbitos econômicos (micro, meso e macro) na busca do desenvolvimento. Ressalte-se que o papel dos SIs no desenvolvimento econômico nacional é fortemente condicionado por fatores *country-specific*, o que costuma requerer, sobretudo no caso das economias em desenvolvimento, uma promoção de políticas favoráveis à criação/ampliação de ambientes inovativos, ou seja, de incentivo ao aprendizado interno e sobretudo interativo como mecanismo de transformação. O Estado tem papel importante na institucionalização das "tecnologias sociais".

As trajetórias econômicas idiossincráticas evidenciam em que medida os SNIs têm sido destacados na alavancagem do desenvolvimento. Por sua vez, o processo de aprendizado das instituições empresariais, em seus âmbitos interno e, sobretudo, interativo (alianças e redes de cooperação etc.), tem se caracterizado como um fator fundamental para a geração/uso/difusão de inovações, e, é nesse sentido que tem sido concebido como instrumento do desenvolvimento econômico, amparado nas "tecnologias sociais" e potencializado a partir do desenvolvimento dos SIs (locais, setoriais e sobretudo nacional).

O consenso que tem se estabelecido, na perspectiva "institucionalista-evolucionária", de que as inovações tecnológicas são a força principal das mudanças econômicas, reforça a necessidade de compreensão acerca dos fatores que estimulam e condicionam o processo de transformação. Nesse contexto, as "tecnologias sociais", à medida que são institucionalizadas, criam um suporte necessário para que as "tecnologias físicas" evoluam. Essa coevolução é fundamental para a consolidação dos SIs e tem, no processo de aprendizado, um elo entre inovações e desenvolvimento econômico, com papel central das empresas.

É a partir da geração/difusão das inovações, proporcionada pelo processo de aprendizado, que são estabelecidas as bases da relação micro-macroeconômica, em que as empresas se destacam na acumulação de conhecimentos. A "coevolução das tecnologias físicas e sociais", como parte central do processo de transformação econômica, tem demonstrado a importância dos sistemas de inovação para

potencializar o papel das empresas como dinamizadoras do processo de aprendizado como um instrumento de acumulação de conhecimentos, que afeta positivamente o desenvolvimento econômico.

Em suma, o processo de aprendizado é parte inerente e indissociável da "coevolução das tecnologias físicas e sociais" e, portanto, da consolidação dos SIs. Ao propiciar um desempenho evolutivo positivo em termos micro e mesoeconômicos, condicionado por aspectos macroinstitucionais, o processo de aprendizado se constitui em um fator fundamental para o desenvolvimento, tendo a empresa como seu principal portador.

Referências

ARTHUR, W. B. Competing technologies increasing returns and lock-in by historical events. *Economic Journal,* v. 99, n. 394, p. 116-31, mar. 1989.

AUDRETSCH, D. B. Knowledge, globalization, and regions: an economist's perspective. In: DUNNING, J. H. (Editor). *Regions, globalization and knowledge-based economy.* New York: Oxford University Press, 2000. p. 63-81.

BECKER, M. C. The concept of routines twenty years after Nelson and Winter (1982): a review of the literature**.** *Druid Copenhagen Business School Working Papers* n. 03-06, 2006.

BELL, M. 'Learning' and the accumulation of industrial technology capacity in developing countries. In: FRANSMAN, M.; KING, K. *Technological capability in the third world.* London: Macmillan Press, 1984. p. 187-209.

CHANG, H-J. Understanding the relationship between institutions and economic development – some key theoretical issues. In: CHANG, H-J. (Editor). *Institutional change and economic development.* New York: United Nations University Press, 2007. p. 17-33.

CIMOLI, M.; DELLA GIUSTA, M. The nature of technological change and its main implications on National and Local Systems of Innovation. *Interim Report,* International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), n. 29, jun, 1998. Disponível em: <http://www.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/IR-98-029.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2011.

CIMOLI, M.; KATZ, J. Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective. *Serie Desarrollo Productivo.* CEPAL, n. 129, 2002.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Innovation and learning: the two faces of R&D. *The Economic Journal*, n. 99, p. 569-596, sept. 1989.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly,* n. 35, p. 128-152, 1990.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Crescimento econômico sob as óticas evolucionária e institucionalista: elementos para uma teorização apreciativa. In: DATHEIN, R. (Org.). *Desenvolvimento econômico brasileiro*: contribuições sobre o período pós-1990. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 183-213.

______. *Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista.* Porto Alegre: FEE, 2001. (Teses FEE, n.1).

CONTI, S. Espaço global versus espaço local. In: DINIZ, C.; LEMOS, M. (Org.). *Economia e território.* Belo Horizonte: UFMG, 2005.

CORIAT, B.; DOSI, G. The nature and accumulation of organizational competences/capabilities. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 1, n. 2, p. 275-326, jul.-dez. 2002.

DOSI, G. *Mudança técnica e transformação industrial:* a teoria e uma aplicação à indústria de semicondutores. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

DOSI, G.; MALERBA, F. Organizational learning and institutions embeddedness: an introduction to the diverse evolutionary paths of modern corporation. In: DOSI, G.; MALERBA, F. (Ed.). *Organization and strategy in the evolution of enterprise.* Macmillan Press, 1996. p. 1-24.

DUNNING, J. H. *Alliance capitalism and global business*. Routledge: London and New York, 1997.

______. Regions, globalization, and the knowledge economy: the issues stated. In: DUNNING, J. H. (Ed.). *Regions, globalization, and knowledge-based economy*. New York: Oxford University Press, 2000. p. 7-41.

EDQUIST, C. The systems of innovation approach and innovation policy: an account of the state of the art. *DRUID Conference*, Aalborg University, jun. 12-15, 2001.

ERNST, H. About learning and unlearning regions. In: RUTTEN, R.; BOEKEMA, F.; KUIJPERS, E. (Ed.). *Economic geography of higher education*: knowledge infrastructure and learning regions. Routledge: London and New York, 2003. p. 110-126.

FIGUEIREDO, P. N. Aprendizagem tecnológica e inovação industrial em economias emergentes: uma breve contribuição para o desenho e implementação de estudos empíricos e estratégias no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 3, n. 2, p. 323-361, jul./dez. 2004.

FREEMAN, C. The ‘National System of Innovation’ in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics***,** v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

HODGSON, G. M. *Evolution and institutions*: on evolutionary economics and the evolution of economics. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 1999.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B-Â. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. In: LASTRES, H. M. M.;

CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento.* Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005. p. 83-130.

LALL, S. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, H-J. (Editor). *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2003.

LASTRES, H. M. M.; FERRAZ, J. C. Economia da informação, do conhecimento e do aprendizado. In: LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 27-57.

LUNDVALL, B-Â. National Innovation System: analytical Focusing Device and Policy Learning Tool. *Working Paper:* Swedish Institute for Growth Policy Studies-ITPS, n. 4, 2007.

______. The social dimension of the learning economy. *DRUID Working Papers* n. 96-1, apr. 1996.

MALERBA, F. Learning by firms and incremental technical change. *The Economic Journal,* v. 102, n. 413, p. 845-859, jul. 1992.

______. Sectoral systems and innovation and technology policy. *Revista Brasileira de Inovação,* v. 2, n. 3, p. 329-375, jul.-dez. 2003.

NELSON, R. R. The co-evolution of technology, industrial structure and supporting institutions. In: DOSI, G.; TEECE, D. J.; CHITRY, J. (Ed.). *Technology, organization and competitiveness:* perspective on industrial and corporate change. Oxford University Press, 1998. p. 319-35.

______. Bringing institutions into evolutionary growth theory. *Journal of Evolutionary Economics,* v. 12, n. 1, p. 17-28, 2002.

______. *As fontes do crescimento econômico.* Campinas: Editora Unicamp, 2006a.

______. Economic development from the perspective of evolutionary economic theory. *Working Papers in Technology, Governance and Economic Dynamics*, n. 2, 2006b.

______. What enables rapid economic progress: what are the needed institutions? *Research Policy,* n. 37, n. 1, p. 1-11, 2008.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica.* Campinas: Unicamp, 2005.

NORTH, D. C. *Instituciones, cambio institucional e desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económico, 1993.

PAVITT, K. The process of innovation. *Electronic Working Papers Series*: Science and Technology Policy Research (SPRU), n. 89, august 2003.

PENROSE, E. *A teoria do crescimento da firma*. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

PÉREZ, C. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Santiago do Chile: *Revista de La CEPAL,* n. 75, p. 115-136, dic. 2001.

PONDÉ, J. L. Organização das grandes corporações. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). *Economia industrial*: fundamentos teóricos e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 287-306.

POSSAS, M. Ciência, tecnologia e desenvolvimento: referências para debate. In: CASTRO, A. C. *et al.* (Org.). *Brasil em desenvolvimento 1*: economia, tecnologia e competitividade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 319-335.

REINERT, E. S. Catching up from way behind. A third world perspective on first world history. In: FAGERBERG, J.; VERSPAGEN, B.; VON TUNZELMANN, N. (Ed.). *The dynamics of technology, trade and growth*. England: Edward Elgar Publishing, 1994. p. 168-197.

REINERT, E. S. Institutionalism ancient, old, and new: A historical perspective on institutions and uneven development. In: CHANG, H-J. (Ed.). *Institutional change and economic development.* New York: United Nations University Press, 2007. p.53-72.

ROBERTSON, P. L.; LANGLOIS, R. N. Innovation, networks, and vertical integration. *Research Policy*, n. 24, p. 543-562, 1995.

RUTTEN, R.; BOEKEMA, F.; KUIJPERS, E. Economic geography of higher education: setting the stage. In: RUTTEN, R.; BOEKEMA, F.; KUIJPERS, E. (Editors) *Economic geography of higher education:* knowledge infrastructure and learning regions. Routledge: London and New York, 2003. p. 1-15.

SCHUMPETER, J. A. The creative response in economic history. *The Journal of Economic History*, v. 7, n. 2, p. 149-159, nov. 1947.

______. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

______. A instabilidade do capitalismo. In: CARNEIRO, R. (Org.). *Os clássicos da economia.* São Paulo: Atlas, 1997a. p. 68-96.

______. *Teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997b.

TEECE, D. J. As aptidões das empresas e o desenvolvimento econômico: implicações para as economias de industrialização recente. In: KIM, L.; NELSON, R. R. (Org.). *Tecnologia, aprendizado e inovação:* as experiências das economias de industrialização recente. Campinas: Unicamp, 2005. p. 147-178.

TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 4, n. 1, p. 187-223, jan./jun. 2005.

VIOTTI, E. B. National learning systems: a new approach on technical change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea. Science, *Technology and Innovation Discussion.* Paper n. 12, Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA, USA, 2001.

VIOTTI, E. B. Fundamentos e evolução dos indicadores de CT&I. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil.* Campinas: Editora Unicamp, 2003. p. 41-87.

Padrões de eficiência no comércio: definições e implicações normativas

Marcilene Martins

1. Introdução

Quando fazemos referência ao padrão de especialização comercial de um país, pensamos na composição setorial do seu comércio exterior *vis-a-vis* a estrutura setorial do comércio mundial. E quando indagamos se um padrão de especialização é de boa ou má qualidade, tendemos a compará-lo a determinado padrão de comércio internacional, avaliado como sendo desejável segundo algum critério previamente definido. Importa também frisar que a adjetivação de um padrão de comércio com sendo bom ou ruim, dinâmico ou inerte, traz embutida uma opção teórico-metodológica por um dado critério definido de "eficiência econômica". Ocorre que nem sempre essa opção conceitual adotada é devidamente explicitada, o que acaba por induzir à falsa ideia de que existiria algo como um critério universal de eficiência, contribuindo também para obscurecer a possibilidade de uma análise efetiva das prescrições e implicações normativas que submergem a cada dado padrão de especialização.

As considerações acima sintetizam o eixo de interpretação deste capítulo, cujo argumento central é o de que a perspectiva de se qualificar o padrão de especialização comercial remete à necessidade de alguma noção prévia de eficiência econômica, sendo tal especificação imprescindível ao objetivo de se avaliar as implicações alocativas e técnico-produtivas dinâmicas associadas a um dado qualquer padrão de especialização comercial.

Além desta introdução, o capítulo compõe-se de mais quatro seções. A seção 1 discute três noções alternativas de eficiência no comércio, demarcando suas diferenças conceituais e de caráter normativo. A seção 2 complementa esta discussão, atentando para algumas dificuldades relacionadas à operacionalização de tais conceitos de eficiência. A seção 3 caracteriza os padrões de especialização comercial definidos em correspondência aos distintos conceitos de eficiência, enfocando a questão da possibilidade de *trade-offs* entre eles e as implicações daí decorrentes. A seção 4 apresenta as considerações finais do capítulo.

2. Critérios alternativos à definição de Eficiência no Comércio

Ao buscarmos por um embasamento teórico que permita uma discussão conceitual e, a partir daí, uma análise das implicações normativas associadas a um dado padrão de especialização comercial, deparamo-nos com a necessidade de alguma noção prévia de *progressiveness*, no sentido de eficiência no comércio. A literatura econômica oferece três possibilidades para apoiar tal definição: "eficiência ricardiana" (*ricardian efficiency*), "eficiência em crescimento" (*growth efficiency*) e "eficiência schumpeteriana" (*schumpeterian efficiency*) (Dosi; Tyson; Zysman, 1989; Dosi; Pavitt; Soete, 1990).

A "eficiência ricardiana" inscreve-se no campo da teoria ortodoxa e remete, pois, às abordagens Clássica (Modelo Ricardiano) e Neoclássica (modelo de Heckscher-Ohlin) do comércio internacional, que têm como ponto de partida o conceito de vantagem comparativa de custos. Tal conceito nos diz que um país possui vantagem comparativa na produção de um bem se o custo de oportunidade da produção do mesmo em termos de outros bens é mais baixo do que o obtido em outros países.

Partindo desse conceito, a "eficiência ricardiana" baseia-se na ideia-chave de que os recursos produtivos estarão sendo empregados com a máxima eficiência (*alocativa*), se distribuídos em consonância à estrutura intersetorial de vantagens/desvantagens comparativas de custos do país. A teoria prescreve que cada país deve se especializar em produzir bens nos quais apresente vantagem comparativa de custos. Tal condição ocorre quando o custo de oportunidade de produzir um bem em termos de outros bens é mais baixo do que em outros países, donde

se pode concluir que são as diferenças internacionais na produtividade do trabalho que definem a condição de vantagem/desvantagem comparativa de custos e, por conseguinte, os padrões de especialização produtiva e comercial do país.

Lembramos, no parágrafo anterior, que as teorias Ricardiana e Neoclássica do comércio internacional têm como ponto de partida comum o conceito de vantagem comparativa de custos. Ressalte-se agora que as hipóteses formuladas por uma e outra teoria, sobretudo no que diz respeito à tecnologia, são bastante distintas[1]. Daí observar-se que estas teorias tomam rumos diferentes quando se trata de descrever o mecanismo básico de operação do conceito de vantagens comparativas enquanto determinante da especialização no comércio.

A teoria Ricardiana explica o comércio entre países em termos estritamente das diferenças internacionais na produtividade do trabalho, do que resulta a condição de vantagem ou desvantagem comparativa de custos de um dado país na produção de um bem qualquer. As diferenças na produtividade do trabalho entre países se explicam pela hipótese de que as tecnologias são não uniformes, inclusive no interior de um mesmo país.

Já a teoria Neoclássica enfoca as diferenças de recursos entre países, relacionando-as à abundância relativa dos fatores domésticos de produção e à intensidade relativa com a qual diferentes fatores de produção são usados na produção de bens diferentes. A proposição central é de que os países tendem a se especializar na produção de bens cuja produção requeira maior quantidade do fator relativamente abundante em termos domésticos.

Ambas as teorias concluem pela existência de diferentes custos de oportunidade em cada país, mas enquanto a teoria Ricardiana explica essas diferenças como decorrência da existência de diferentes tecnolo-

[1] As hipóteses básicas dos modelos ricardianos podem ser resumidas nos seguintes termos: o fator de produção e trabalho é perfeitamente móvel no interior de um país e imóvel externamente; existem distintas tecnologias no interior de um mesmo país, de modo que a possibilidade de diferenças intersetoriais na produtividade do trabalho fica definida em função da existência de diferentes tecnologias; a produção está sujeita à ocorrência de rendimentos constantes de escala. Já os modelos neoclássicos (Heckscher-Ohlin) distinguem-se dos ricardianos ao suporem a existência de dois fatores de produção, capital e trabalho, cuja dotação relativa difere de país para país que os países empregam uma mesma dada tecnologia; e que os padrões de preferência dos consumidores situados em diferentes países sejam idênticos (Gonçalves *et al*, 1998, p. 14 -24).

gias, para a teoria Neoclássica o que as explicam são as diferentes dotações de fatores de produção.

Demarcadas as diferenças de fundo entre as teorias Ricardiana e Neoclássica, cumpre agora esclarecer que quando falamos da "eficiência ricardiana" é dos modelos de comércio desenvolvidos na tradição do pensamento neoclássico que estamos falando. Tais modelos se baseiam na hipótese de que os mercados operam sob concorrência perfeita. Supõem, portanto, retornos constantes de escala, pleno emprego e livre mobilidade dos fatores de produção e funções de produção e de demanda "bem comportadas" (tecnologia uniforme e preferências dos consumidores estáveis) e idênticas entre países. Satisfeitas estas condições, supõe-se a ocorrência de ajustamentos (via preços relativos) suficientes para garantir *ex hypothesi* o equilíbrio dos mercados de bens e fatores (Dosi; Soete, 1988, p. 403). Tais hipóteses desembocam na assertiva de que a especialização comercial guiada pela "eficiência ricardiana" constitui uma condição necessária e suficiente para o país obter ganhos no comércio, independente da magnitude absoluta dos seus custos de produção. Dito de outro modo,

> De acordo com a teoria da vantagem comparativa, mesmo um país com uma desvantagem absoluta de produção, no sentido de custos de produção domésticos mais elevados para todas as mercadorias comercializadas, se beneficia do comércio pela exportação daquelas mercadorias em relação as quais suas desvantagens de produção são menores. (Dosi; Tyson; Zysman, 1989, p. 6).

Como resultado, em qualquer dado momento, a estrutura intersetorial de vantagens/desvantagens comparativas de custos, que é definida pela disponibilidade relativa dos fatores de produção, determina a composição e a participação do país no comércio internacional. Os agentes econômicos responderão invariável e imediatamente a essa estrutura, desde que disponham de um sistema de incentivos (preços) que funcione a contento. Guerrieri (1994) descreve esse processo nos seguintes termos:

> O pensamento ortodoxo vê a mudança estrutural como um suave e contínuo processo decorrente de uma correta estrutura de incentivos (preços) desfrutada por economias abertas. Nesta perspectiva, mudanças ao longo do tempo na estrutura

> industrial são meramente vistas como um subproduto automático de mudanças em termos de vantagem comparativa. No curso do desenvolvimento, a vantagem comparativa é assegurada buscando-se por "fundamentos corretos" ['*getting fundamentals right*'] através de fortes vínculos com o mercado internacional. (Guerrieri, 1994, p. 171).

O relaxamento de algumas hipóteses do modelo neoclássico padrão, nos termos acima descritos, é suficiente para romper com a simplicidade do mecanismo de ajustamento e o automatismo dos resultados nele previstos. Assim, admitindo-se, por exemplo, a possibilidade de funções de produção variáveis (diferentes) entre países, a equalização de preços deixa de ser automática; admitindo-se a possibilidade de economias de escala e, por conseguinte, retornos crescentes de escala, há que se relativizar a hipótese de que as vantagens do comércio se distribuem de forma igualitária entre os países; admitindo-se a existência de "imperfeições" de mercado, a hipótese de modelos de equilíbrio "geral" para o comércio não mais se sustenta. Com efeito, tais condições apontam para resultados que contrastam com os previstos pelo modelo neoclássico padrão. Nesse sentido, poder-se-ia concluir, por exemplo, que

> [...] em geral, os preços dos fatores não estão equilibrados, existem rendas oligopólicas, os padrões de comércio não dependem apenas das dotações de fatores dos países, os graus e formas de 'imperfeições' de mercado tornam-se um determinante por si mesmos da localização da produção e do comércio (Dosi; Soete, 1988, p. 403-406)[2].

O conceito de "eficiência em crescimento", ainda que nomeado e operacionalizado por autores da vertente neoschumpeteriana (Dosi; Pavitt; Soete, 1990; Dosi, Tyson; Zysman, 1989), remete à teoria Kaldoriana[3]. Recuperando alguns principais argumentos de Kaldor acerca da

---

[2] Paul Krugman chega a conclusões semelhantes, ainda no início da década de 80, ao introduzir a concorrência imperfeita e as economias de escala na teoria neoclássica do comércio, dando origem à denominada "Nova Teoria do Comércio Internacional". (Krugman,1979, 1980). Ver também Krugman e Obstfeld (2001, cap.6).

[3] Com destaque para a contribuição de A. P. Thirlwall. Ver, por exemplo, Thirlwall (1979, 1980, 1986), e também McCombie e Thirlwall (1994).

relação entre padrão de comércio exportador e crescimento econômico, sintetizamo-los nos seguintes pontos: I) o crescimento econômico é induzido pela demanda (*demand-induced*), ao invés de restringido pelos recursos (*resource constrained*), com a demanda externa vindo a cumprir o papel de principal fator propulsor do crescimento da taxa de produto; II) variações das importações se explicam em função mais de variações da renda real do que dos preços; III) a elasticidade-preço da demanda é um fator que importa no que tange à exportação de "bens tradicionais", isto é, no caso daqueles produtos para os quais as inovações tecnológicas se mostrem de menor importância; IV) o crescimento das exportações de um país é resultado dos esforços feitos no sentido da busca de novos mercados potenciais e da capacidade em adaptar sua estrutura produtiva ao perfil da demanda internacional. Depende, assim, da elasticidade-renda da demanda internacional por seus produtos, a qual será tanto mais alta quanto maiores forem as capacidades inovativa e adaptativa dos exportadores; V) os países desenvolvidos apresentam elevadas elasticidades-renda das exportações e baixas elasticidades-renda das importações, o que reflete sua liderança no desenvolvimento de novos produtos (Kaldor, 1981, p. 339-340).

A noção de "eficiência em crescimento" apoia-se inteiramente nesta visão Kaldoriana do comércio, da qual incorpora a hipótese de uma relação positiva entre a magnitude da elasticidade-renda da demanda internacional, a capacidade de expansão das exportações e a taxa prospectiva de crescimento econômico. A variável-chave que define tal noção de "eficiência no comércio" é a elasticidade-renda das mercadorias correspondentes a um dado padrão de especialização no comércio.

A "eficiência em crescimento" no comércio prescreve que as exportações de um país tenderão a crescer tanto mais rápida e firmemente quanto mais elevados os seus coeficientes de elasticidade-renda, e que o padrão de especialização no comércio será tão mais eficiente quanto maior a participação relativa de exportações de elevada elasticidade-renda da demanda internacional. É então afirmada a hipótese de uma interação positiva entre expansão das exportações e crescimento econômico, assumindo-se que uma estrutura exportadora de caráter *market-dynamic* pode favorecer maiores taxas de crescimento econômico, permitindo com isto, inclusive, um deslocamento "para frente" da restrição ao crescimento imposta pelo desequilíbrio do balanço de pagamentos; mesmo na hipótese de uma elevação do coeficiente de importações induzida pelo crescimento da renda real. (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, p. 208).

De um ponto de vista normativo, o conceito de "eficiência em crescimento" converge para a preocupação em avaliar como o potencial de crescimento de longo prazo pode ser afetado pela composição do produto e do comércio nacionais. A resposta a essa questão remete aos elementos considerados nos dois parágrafos precedentes, podendo ser sistematizada nos seguintes termos: considerando-se tudo o mais constante, quanto maior e mais veloz a taxa de crescimento da demanda internacional pelos produtos de um país em resposta ao crescimento da renda mundial, maior a perspectiva de se obterem elevadas taxas de crescimento econômico. Considerando que os produtos/setores diferem entre si no tocante à elasticidade-renda, um padrão de especialização eficiente será aquele que se faça basear na exportação de produtos *market-dynamics* ou de alta elasticidade-renda (de longo prazo) no comércio mundial. Em perspectiva dinâmica, uma trajetória de especialização comercial convergente para o padrão de demanda internacional caracterizar-se-á por uma elevação do grau de similaridade entre as estruturas de exportação nacional e mundial.

Voltando ao esquema teórico de Kaldor, vale ressaltar a importância nele conferida ao desenvolvimento tecnológico e à habilidade inovativa dos agentes econômicos, como fatores explicativos dos diferenciais de elasticidade-renda das exportações. Nesse sentido, ao identificar na contraposição entre alta elasticidade-renda das exportações *versus* baixa elasticidade-renda das importações, uma situação característica aos países desenvolvidos e um reflexo de sua liderança no que concerne ao desenvolvimento de novos produtos, Kaldor explica que

> O progresso tecnológico é um processo contínuo e em grande parte adquire a forma do desenvolvimento do *marketing* de novos produtos, os quais proporcionam uma nova forma preferida de satisfazer alguma demanda existente. Tais novos produtos, se bem sucedidos, gradualmente substituem o produto preexistente que serve às mesmas necessidades, e no curso desse processo de substituição, a demanda pelo novo produto cresce acima do crescimento geral da demanda resultante do crescimento econômico. Como resultado, os exportadores mais bem sucedidos estarão aptos a alcançarem maior penetração tanto nos mercados internacionais quanto nos domésticos, porque seus produtos substituirão os produtos existentes. (Kaldor, 1981, p. 340).

A transcrição acima evidencia a percepção acurada de Kaldor acerca do papel central cumprido pelo progresso técnico na redefinição dos padrões de demanda e de produção nacionais. Ocorre que nem o próprio Kaldor nem os autores que sua teoria inspirara deram sequência à análise das propriedades e características do progresso tecnológico e seus impactos dinâmicos sobre o padrão de especialização. A superação desta lacuna pressupõe incorporar-se ao conceito de "eficiência em crescimento" o caráter endógeno e dinâmico do progresso técnico. É precisamente este o ponto de partida ao conceito de "eficiência schumpeteriana", o qual pode ser considerado

> [...] um desdobramento e uma sofisticação da contribuição de Kaldor, através da agregação do aporte teórico encontrado em Schumpeter – destacando-se, a este respeito, a introdução de uma distinção crucial entre os conceitos de 'eficiência em Crescimento' e 'eficiência schumpeteriana' [...] que tem como raiz a endogeneização do progresso técnico feita por estes últimos. (Baptista, 2000, p. 24-25).

A distinção entre as noções de "eficiência em crescimento" e "eficiência schumpeteriana" pode ser demarcada nos seguintes termos: a "eficiência em crescimento" se preocupa em avaliar a alocação de recursos com ênfase em seus efeitos sobre a taxa de crescimento econômico de longo prazo; a explicação para as diferenças intersetoriais de crescimento constitui o ponto de partida da "eficiência schumpeteriana", que considera o desenvolvimento tecnológico como sendo o principal fator explicativo daquelas diferenças e o motor do crescimento econômico, enfatizando-se ainda a relação entre padrões correntes de especialização e mudança tecnológica, através dos efeitos dos primeiros sobre o ritmo e a direção desta última (Dosi; Tyson; Zysman, 1989, p. 13)[4].

A definição de "eficiência schumpeteriana" prescreve um padrão de especialização baseado na exportação de produtos para os quais se identifique um elevado grau de oportunidade, apropriabilidade e

[4] É interessante observar que a reintrodução do tema da tecnologia como fator explicativo dos padrões de especialização no comércio significa a retomada de uma preocupação que já fora de Ricardo. A diferença está em que este autor tinha uma visão estática da tecnologia, ao passo que os evolucionistas partem de uma concepção dinâmica.

cumulatividade tecnológica[5]. A ideia de oportunidade tecnológica diz respeito às possíveis rotas de desenvolvimento tecnológico – em termos da possibilidade de aperfeiçoamentos e/ou ampliação do leque de "artefatos" tecnológicos e do seu escopo de aplicação – associadas a um dado paradigma tecnológico. Um grau elevado de oportunidade tecnológica significa um campo mais amplo de possibilidades de introdução de inovações. Mas tal condição não é suficiente para justificar a decisão de inovar. A disposição dos agentes econômicos privados de investirem recursos na exploração de oportunidades tecnológicas depende ainda de como avaliam o retorno econômico esperado com a inovação e a sua capacidade de apropriar-se deles. Quanto mais favoráveis forem as expectativas de "lucros monopólicos" associados à inovação, menores serão as chances de que estas sejam facilmente imitadas por terceiros, mais elevado será o grau de apropriabilidade privada dos retornos econômicos a elas associadas e maior será o estímulo à inovação.

Além da ênfase nos aspectos de oportunidade e apropriabilidade tecnológica, a noção de "eficiência schumpeteriana" baseia-se na hipótese de que o padrão de mudança tecnológica não é exógeno aos padrões correntes de especialização produtiva e comercial. Estes últimos condicionarão aquele primeiro, positiva ou negativamente, a depender do que ofereçam em termos de externalidades positivas, oportunidades e grau de aprendizado tecnológico. Isto significa dizer que a evolução dos padrões de especialização encerra um elemento de cumulatividade (*cumulativeness*), no sentido de que o padrão corrente de alocação de recursos – ao qual corresponderá um determinado padrão de desenvolvimento tecnológico – condiciona as possibilidades futuras de especialização.

A "eficiência ricardiana" é conceitualmente incompatível com as noções de "eficiência kaldoriana" e "eficiência schumpeteriana". Funções de produção e demanda homogêneas e "bem-comportadas" intrassetores e entre países são contrárias à ideia de que as atividades econômicas diferem entre si quanto às características da tecnologia, os atributos estéticos e funcionais (reais ou imaginários) dos produtos e o

---

[5] Os conceitos de oportunidade, apropriabilidade e cumulatividade tecnológica perpassam grande parte da literatura neoschumpeteriana. Dentre as referências básicas destacam-se Dosi (1982, 1984, 1987, 1988), Nelson e Soete (1988) e Nelson e Winter (1982).

correspondente retorno econômico, corrente e prospectivo, associado a cada produto/setor de atividade.

Já a possibilidade de complementaridade entre as noções de eficiência kaldoriana e schumpeteriana parece evidente, desde que se aceite a hipótese de uma vinculação direta entre comércio exterior e progresso técnico. Assumindo que os produtos são não homogêneos, ao que se associa a existência de preferências não uniformes no consumo, não é forçosa a hipótese de uma correlação positiva entre maior grau de diferenciação dos produtos e maior propensão a consumir quanto mais elevado o nível de renda. Admitindo-se que a possibilidade de tornar a demanda positivamente mais elástica em relação à renda depende muito fortemente da capacidade dos produtores de diferenciarem seus produtos e associando-se tal capacidade à introdução de mudanças técnicas na produção, decorre logicamente a proposição de uma interação positiva entre dinamismo da demanda (interna e externa) e capacidade de inovação[6].

A hipótese de uma vinculação positiva e direta entre comércio exterior e progresso técnico acha-se explícita no clássico artigo de Burenstam-Linder (1961), podendo ser também notada em Kaldor (1981). Ela estabelece uma vinculação direta entre o potencial de expansão das exportações e o grau de diferenciação de produtos, com a implicação, para a teoria do comércio, de que a contribuição das exportações para o crescimento econômico será então considerada como forte dependente da capacidade dos produtores de inovar continuamente seus produtos a fim de alcançar os mercados dos países de renda mais elevada. Essa ideia de uma complementaridade entre as noções de eficiência kaldoriana e schumpeteriana será retomada e aprofundada por Reinert (1994). Partindo da observação de que todas as experiências bem sucedidas de *catching up* tiveram em comum uma estratégia de desenvolvimento nacional que combinava estímulo às atividades econômicas consideradas "superiores" com a manutenção de mercados competitivos, e assumindo a hipótese – que é também Kaldoriana – de que algumas

[6] Ainda que tal interação não ocorra sempre e nem de maneira automática, há razoável evidência empírica em respaldo à hipótese de uma convergência entre os produtos/setores intensivos em tecnologia e aqueles cuja demanda internacional tende a crescer a taxas mais elevadas e a produzir maior efeito positivo sobre o crescimento econômico. A esse respeito, ver Fagerberg (1995), Amable (1996), Dalum, Laursen e Verspagen (1996), Ross (2001).

atividades são melhores que outras em termos da sua capacidade de induzir o crescimento e o desenvolvimento econômico, Reinert defende a tese de que o desenvolvimento econômico é um fenômeno *activity-specific*. Partindo desta ideia, propõe-se então avaliar a eficiência do comércio, enquanto fator indutor do crescimento econômico, por meio de um índice de qualidade das atividades econômicas que as classifica de acordo com seu potencial de geração de riqueza e sua contribuição para o desenvolvimento econômico. Por esse índice, aquelas atividades para as quais se identifique a possibilidade de elevado ou baixo grau de oportunidade tecnológica são definidas como superiores ou inferiores, respectivamente (Reinert, 1994, p.169).

Assim, ao invés do critério de eficiência relativa, definida em termos de vantagem comparativa de custos, Reinert propõe distinguir entre atividades de boa ou má qualidade segundo o grau de oportunidade tecnológica que elas encerram, portanto, segundo um critério de eficiência absoluta de custos. Trata-se, pois, de uma concepção de eficiência diametralmente oposta à da teoria neoclássica, que considera as atividades econômicas como sendo qualitativamente homogêneas, em termos dos seus efeitos sobre o crescimento econômico, de modo que seria indiferente ao desenvolvimento de um país ele se especializar em produzir computadores ou bananas.

3. Ainda sobre os conceitos de eficiência no comércio: dificuldades operacionais

Deseja-se aqui chamar a atenção para algumas dificuldades relacionadas à operacionalização dos conceitos de eficiência acima discutidos. O ponto em questão é que, rigorosamente falando, nenhum daqueles conceitos se mostra diretamente aplicável aos dados de comércio.

O conceito de "eficiência ricardiana" baseia-se na definição de vantagem comparativa de custos. Sua aplicação implicaria necessidade de ter em conta a composição relativa dos preços e salários em cada país considerado na transação comercial. Em termos práticos, porém, o procedimento adotado consiste em simplesmente traduzir a noção teórica de vantagem comparativa no conceito empírico de vantagem revelada pelo comércio. E embora existam indicadores indiretos de "eficiência

ricardiana" (por exemplo, custo unitário do trabalho, produtividade total dos fatores), permanece a questão de que o custo de oportunidade da produção local *versus* demanda externa não pode ser diretamente estimado, como sugere a teoria, posto que o pleno emprego dos fatores de produção nos países envolvidos na transação comercial é uma hipótese que não se verifica.

A "eficiência em crescimento" parte da hipótese de que os coeficientes de elasticidade-renda da demanda internacional são diferentes de produto para produto, devendo a eficiência exportadora ser analisada à luz desse critério. Portanto, a rigor, dever-se-ia partir de uma classificação das exportações definida em termos de elasticidade-renda dos produtos, o que via de regra não ocorre. O que se faz, concretamente, é substituir o que deveria ser um ordenamento explícito dos produtos segundo os coeficientes de elasticidade-renda, pela hipótese intuitiva de que os produtos que apresentarem maiores taxas de crescimento no mercado mundial corresponderão aos de mais alta elasticidade-renda[7].

Uma segunda qualificação importante é que além da elasticidade--renda da demanda internacional, condicionam a expansão das exportações a elasticidade-preço da demanda, os preços relativos (termos de troca) e a taxa de câmbio[8]. É possível, assim, que mesmo um país cujo padrão de comércio seja de baixa qualidade, porquanto baseado na exportação de bens com baixo potencial de crescimento da demanda em termos de elasticidade-renda, consiga, a despeito disto, elevadas taxas de crescimento das exportações, em decorrência, por exemplo, de uma tendência de queda dos preços de seus produtos no mercado internacional. Logo, sem a especificação dos efeitos preço e renda na explicação da evolução das exportações, corre-se o risco de tomar por "eficiência crescimento" o que é tão somente "eficiência ricardiana", ou seja, uma expansão das exportações explicada por uma conjuntura de preços favorável ao mercado comprador.

A aplicação do conceito de "eficiência schumpeteriana" ao comércio parece ser ainda mais complexa. A dificuldade básica está em conseguir operacionalizar (mensurar) os atributos de oportunidade, cumulativi-

---

[7] A hipótese básica por trás deste raciocínio é a de que o consumo de bens de "primeira necessidade" tende a cair com o aumento da renda, e torna-se menor quanto mais alto o nível de renda, ao passo que o consumo de bens de "luxo" tende a fazer o movimento inverso.

[8] Permanecendo constantes estas três últimas variáveis - e somente nesta hipótese -, a elasticidade-renda será o fator determinante. Ver McCombie e Thirwall (1994).

dade e apropriabilidade das inovações que caracterizam o progresso técnico nos produtos/ setores exportadores e importadores. Tal dificuldade decorre da complexidade inerente aos processos de geração e difusão tecnológica. Esses processos, por sua natureza intrinsecamente dinâmica, envolvem sempre algum grau de incerteza "substantiva" (não passível de ser eliminável por meio de cálculo probabilístico), encerram determinações que são de natureza *path dependent* (a direção imprimida ao progresso técnico não é aleatória, mas condicionada por padrões previamente selecionados) e mecanismos que são parcialmente tácitos ou específicos aos setores/produtos (as capacitações e os ativos – tangíveis e intangíveis – são específicos à firma; as estratégias competitivas e os condicionantes técnico-produtivos respondem às especificidades do padrão de concorrência vigente no setor de atuação das firmas; as trajetórias tecnológicas respondem, também, às especificidades técnico-científicas colocadas por cada particular paradigma).

Na expectativa de algo que sirva como medida do grau de oportunidade, apropriabilidade e cumulatividade tecnológica, a alternativa tem sido a construção de indicadores de intensidade tecnológica, utilizando-se geralmente como *proxy* para a tecnologia, uma ou mais das seguintes variáveis: taxa de desenvolvimento de novos produtos; aquisição/depósito de patentes; gasto com P&D como proporção da produção/vendas. A hipótese, implicitamente assumida, é a de que uma maior *intensidade* em tecnologia pode ser tomada como sinônimo de elevada oportunidade, cumulatividade e apropriabilidade tecnológica.

Ocorre que as condicionantes da dinâmica tecnológica apenas se revelam, em sentido pleno, enquanto expressão das características essenciais das trajetórias tecnológicas. De modo que a complexidade inerente ao caráter cumulativo do conhecimento tecnológico e à natureza *sector-firm-specific* da apropriabilidade e oportunidade tecnológica não parece ser absolutamente resolvida por meio da utilização de indicadores de intensidade tecnológica, e isto pela razão primeira de que estes não conseguem ter em conta as diferenças relativas aos mecanismos de introdução e difusão tecnológica no interior e entre setores de atividades[9].

Uma segunda dificuldade que se apresenta à aplicação do conceito de "eficiência schumpeteriana" decorre da constatação de que o fato de um

[9] Diversas análises sugerem esta interpretação. Ver, por exemplo, Pavitt (1984), Pavitt (1989), Patel e Pavitt (1994), Guerrieri (1994).

país exportar produtos intensivos em tecnologia não é por si só garantia de que ele disponha de uma elevada base tecnológica, no sentido schumpeteriano, ou seja, que signifique a construção de capacidade inovativa endógena. A vinculação – quantitativa e qualitativa – entre expansão das exportações e das importações deve ser aqui considerada[10]. Ocorrendo de a expansão das exportações ter como contrapartida elevados coeficientes de importação de insumos (equipamentos, componentes, etc), e a depender das características dos ativos tecnológicos adquiridos – em termos da importância relativa do conteúdo "público" e "protegido" da tecnologia –, bem como da forma de sua incorporação na economia – no sentido da medida do esforço imitativo/adaptativo/inovativo feito para tal incorporação –, o resultado pode ser uma elevação da restrição externa ao crescimento, no sentido Kaldoriano, ao invés de uma ampliação da base tecnológica endógena, no sentido Schumpeteriano.

4. Padrões de eficiência no comércio e a possibilidade de trade-offs: significado e implicações normativas

A questão essencial implicada na discussão sobre a possibilidade de *trade-offs* entre os diversos critérios de eficiência no comércio diz respeito a se os efeitos cumulativos associados a um dado padrão de especialização caracterizam interações "virtuosas" de aprendizado tecnológico, ou se, ao contrário, traduzem círculos "viciosos" de eficiência, no sentido de encerrarem um baixo grau de aprendizado tecnológico e, por conseguinte, baixa capacidade de aumento da qualidade da especialização no longo prazo.

Parte-se do pressuposto de que a cumulatividade, como uma característica intrínseca à evolução tecnológica, implica em também supor que qualquer dado padrão corrente de alocação de recursos produtivos encerra um maior ou menor grau de rigidez (*stubbornness*), no sentido de que

> [...] a configuração do perfil de especialização de determinado país – ou seja, o tipo e composição das atividades

---

[10] Note que tal necessidade se coloca também para os modelos Kaldorianos, daí o porquê destes considerarem não apenas a elasticidade-renda das exportações como também a das importações.

> econômicas do país em causa e seu padrão de inserção no comércio internacional – apresenta uma inércia significativa, dados os custos de entrada, de saída e irreversibilidades... (Baptista, 2000, p. 56)[11].

Deve ser notado que a propriedade de *cumulatividade* da tecnologia, que imprime à direção do desenvolvimento tecnológico um sentido de dependência à sua trajetória passada (*path-dependencie*), depõe contra a hipótese da teoria tradicional do comércio segundo a qual o mercado por si só, necessária e automaticamente, conduziria a economia a uma situação de máxima eficiência alocativa, com o significado de que os ganhos no comércio seriam extensivos a todos os países que, sintonizados com suas vantagens comparativas naturais, comercializem entre si.

Em realidade, nada garante que a alocação de recursos induzida pela estrutura de vantagens comparativas ricardianas será igualmente benéfica para todos os parceiros comerciais. Como observa Dosi (1987 p. 2), muito provavelmente ela não o será no caso de países que não dispõem de um eficaz regime de apropriabilidade tecnológica e cujo padrão de especialização se caracterize pela ausência de significativas externalidades positivas e por um baixo grau de oportunidade e aprendizado tecnológico. Noutras palavras, o "ponto de partida" de cada país, no que tange aos aspectos de geração e de difusão de artefatos e conhecimentos tecnológicos, é um fator que importa em termos da capacidade de apropriação de ganhos no comércio associada a um dado padrão prevalecente de especialização.

A consideração deste último aspecto remete a uma discussão importante, em termos normativos, por suas implicações relacionadas à definição de estratégias de especialização, ou seja, a possibilidade de *trade-offs* entre os

---

[11] Ao analisarem a evolução do padrão de exportação de 20 países da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), no período 1965-1992, Dalum, Laursen e Villumsen (1996) chegaram a resultados que sustentam esta hipótese. Constataram que os padrões de exportação analisados mostraram-se estáveis no longo prazo, embora tendo combinado um elemento de rigidez – caracterizado pela ausência de modificações estatisticamente significativas na composição setorial do *market-share* dos países – com mudanças incrementais. Concluíram, então, que "... estes resultados não deixam, portanto, dúvidas de que os padrões nacionais de especialização das exportações são muito resistentes ou rígidos**. Os padrões nacionais deixam suas impressões digitais nas prováveis trajetórias do desenvolvimento futuro..."** (Dalum; Laursen; Villumsen, 1996, p. 21 grifo nosso).

critérios de "eficiência ricardiana", "em crescimento" e "schumpeteriana". A ocorrência de um *trade-off* pode ser definida como descrevendo uma situação em que a condição de máxima eficiência alocativa de curto prazo (ricardiana) ou não signifique o máximo crescimento econômico de longo prazo ou não corresponda a um padrão de especialização que mostre um elevado grau de oportunidade e aprendizado tecnológicos que o habilite a potencializar o crescimento da economia para além do seu nível corrente. Ou seja, a existência de *trade-offs* caracteriza uma situação em que os critérios de eficiência no comércio não convergem entre si.

Tal discussão pode ser problematizada a partir da seguinte indagação: sob que condição poder-se-ia esperar que uma alocação de recursos guiada pelos sinais de mercado e dirigida pelo objetivo do máximo retorno de curto prazo para o capital investido ("eficiência ricardiana") pudesse coincidir com a maximização do potencial de crescimento de longo prazo da economia ("eficiência em crescimento") e da taxa de mudança tecnológica ("eficiência schumpeteriana")? Seriam duas as condições requeridas a tal convergência quanto aos critérios de eficiência no comércio: que a economia funcionasse em condição de concorrência perfeita e, nesse sentido, que qualquer dado padrão corrente de especialização correspondesse à máxima eficiência alocativa de curto prazo; que a lucratividade esperada nos setores de alta-elasticidade renda da demanda internacional e elevada oportunidade tecnológica fossem as mesmas auferidas dos setores correntemente explorados pela especialização no comércio. Satisfeitas estas condições, poder-se-ia supor que a especialização ótima no curto prazo mostraria igualmente ótima no longo prazo.

Sob tais hipóteses, variações nos preços de mercado desencadeariam um processo de "ajustamento ricardiano" (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, p. 226), à base do qual as empresas responderiam prontamente aos novos sinais do mercado, movendo-se na direção das atividades que atendessem à condição de máximo lucro/mínimo custo. Contudo, uma vez que se supõe a tecnologia constante, pode-se também supor que eventuais ganhos de eficiência surgidos desse processo seriam do tipo *once-and-for-all*[12].

[12] Neste sentido, observa-se que uma deficiência crítica da teoria ortodoxa "[...] é seu tratamento da informação tecnológica como exógena ao sistema econômico, e, consequentemente, sua falha em oferecer qualquer entendimento de que mudanças na tecnologia (ou gostos) são mais adequadamente descritas como um processo econômico – uma falha que está estreitamente ligada à dependência do método de análise de equilíbrio de longo prazo" (Metcalfe, 1999, p. 5).

Suponhamos agora uma situação em que tais condições não se verifiquem, digamos, uma economia cujos mercados de capitais e de produtos funcionem de modo "imperfeito". Na hipótese de imperfeições no mercado de capitais,

> [...] empresas ou futuros empreendedores podem ser capazes de levantar fundos para investimento em indústrias que ofereçam altas taxas de retorno sobre um relativo curto período de tempo, mas incapazes de levantar fundos para investimento em indústrias que ofereçam retornos que são incertos, dadas as condições existentes do mercado mundial, e recuperáveis somente no longo prazo. De modo análogo, a existência de imperfeições nos mercados de produtos " torna impossível reconciliar plenamente os riscos e os retornos futuros sobre o investimento corrente em indústrias e tecnologias emergentes e incertas [...] Devido a retornos crescentes, os sinais correntes de mercado podem ser indicadores enganosos de lucratividade futura. (Dosi; Tyson; Zysman, 1989, p. 17).

Conclui-se disso, que, na ausência de "imperfeições" de mercado[13], a especialização ótima no curto e no longo prazo poderia convergir entre si, não havendo, porém, nenhuma garantia de que tal ocorra, sendo outra a situação.

A teoria evolucionista, por seu turno, concebe a tecnologia, o mercado e a relação entre ambos, numa visão diametralmente oposta à da ortodoxia econômica. Os evolucionistas interpretam os fenômenos relacionados à mudança técnica e seus efeitos sobre o comércio e o crescimento econômico, com base na concepção de que a tecnologia e sua dinâmica evolutiva são endógenas ao sistema econômico; exercem importante influência na evolução das vantagens comparativas e constituem a princi-

[13] Compartilhando da interpretação evolucionista, entendemos não se tratar aqui de "imperfeições de mercado" – uma terminologia cujo significado conceitual inscreve-se no referencial neoclássico –, mas de assimetrias (nos mercados de capitais e de produtos) que decorrem de características inerentes ao processo de inovação e de mudança tecnológica, vale dizer, da incerteza intrínseca a esse processo. Não fosse essa incerteza, os capitalistas incluiriam nas suas projeções de rentabilidade os diferentes impactos do potencial de inovações futuras em cada projeto de investimento, decidindo então, à base desse cálculo prospectivo, o padrão de especialização corrente.

pal fonte de criação de vantagens absolutas, portanto, da competitividade estrutural da economia; têm implicações dinâmicas sobre o ritmo e a direção do progresso técnico e o potencial de longo prazo de crescimento econômico, condicionando, portanto, as possibilidades futuras de especialização produtiva e de inserção comercial do país.

Afirma-se, assim, o caráter endógeno e dinâmico da tecnologia e o seu papel determinante na obtenção de vantagens absolutas de custos e a visão de que o mercado, para além de sua função alocativa, constitui-se no principal mecanismo por meio do qual se processa a "seleção" das estruturas organizacionais, produtivas e tecnológicas. Admitindo-se que a economia opere em condições de mudança tecnológica, isto é, em condições não estacionárias, o que se entende por "seleção" envolve fundamentalmente a descoberta e o aproveitamento de oportunidades geradas ou impulsionadas pela dinâmica do processo inovativo. Tal processo assume, assim, a característica de um "ajustamento dinâmico", por meio do qual operam as forças transformadoras da mudança tecnológica (Dosi; Pavitt; Soete, 1990, p. 226).

Ressalte-se, ainda, que esse processo é não linear, ou seja, em cada dado momento, e em ritmos diferenciados, setores/países estarão se aproximando ou se afastando da fronteira tecnológica internacional, tornando-se relativamente mais ou menos competitivos. A pressão exercida por esse "ajustamento dinâmico" sobre as vantagens absolutas de custos dos setores/países, sobrepõe-se aos efeitos estáticos do "ajustamento ricardiano" para definir a composição do comércio e o nível de competitividade internacional de qualquer dada economia (Dosi; Soete, 1983, p. 219).

A distinção entre os processos de ajustamento "estático" (ricardiano) e "dinâmico" (kaldoriano e schumpeteriano, ajuda a melhor perceber as implicações dinâmicas associadas ao surgimento de *trade-offs* entre as diferentes noções de eficiência no comércio. Comecemos por observar que

> [...] enquanto o mecanismo das vantagens comparativas, baseado nos preços relativos e na lucratividade relativa, indubitavelmente ainda opera e pode explicar a especialização **relativa,** [...] qualquer medida absoluta da competitividade internacional de um país ou atividade é primariamente baseada em suas vantagens/desvantagens absolutas (em termos da tecnologia dos produtos e da produtividade do trabalho). (Dosi; Soete, 1983, p. 211).

Por conseguinte, a composição do comércio e o nível de competitividade internacional de uma economia qualquer, determinar-se-ão em termos de eficiência schumpeteriana, sendo, portanto,

> [...] menos uma função de sua dotação nacional de fatores e vantagens comparativas naturais, e mais uma função do complexo de estratégias comerciais, industriais e tecnológicas seguidas por empresas e nações. (Guerrieri, 1994, p. 199).

Assim, adicionalmente ao que já vimos discutindo, deve ser notado que, no caso de não haver uma aderência entre os critérios de eficiência alocativa estática (ricardiana) e dinâmica (kaldoriana e schumpeteriana), a distância entre estes se expressará fundamentalmente sob a forma de hiatos tecnológicos. Por outro lado, ressalta-se que o padrão futuro de vantagens/desvantagens absolutas é condicionado, também, pelo padrão alocativo corrente.

De um ponto de vista normativo, a consideração desse condicionamento mostra-se particularmente importante na situação em que o padrão corrente de alocação de recursos tome a forma de uma especialização do tipo ricardiana, quando se supõe que os padrões de especialização e de lucratividade setoriais respondam a decisões alocativas invariavelmente guiadas pela base de vantagens comparativas naturais do país. Supõe-se ainda que qualquer que seja o perfil de especialização resultante desta orientação, ele terá o significado de um aproveitamento máximo dos recursos econômicos à disposição de cada agente econômico e, por extensão, significará o melhor emprego possível dos recursos da economia (máxima eficiência alocativa). E não há porque esperar que havendo algum *trade-off* entre tal critério de eficiência, estática, e os critérios de eficiência dinâmica, os mecanismos endógenos de mercado por si só conduzam à sua eliminação, já que estes (mecanismos de mercado), por hipótese, terão desde sempre operado com a máxima eficiência possível.

Ademais, analisando esta questão sob o prisma dos agentes econômicos individuais, deve ser observado que mesmo que os empresários pudessem perceber com clareza as implicações definitivas de suas decisões presentes – por exemplo, que a decisão de não investir ou investir pouco em tecnologia fragiliza suas possibilidades de retorno futuro –, o caráter cumulativo e irrevogável das decisões anteriores pode tornar

muito difícil alterar o padrão corrente de especialização em direção a um mais eficiente, do tipo schumpeteriano.

5. Conclusões

As concepções de eficiência no comércio acima discutidas diferem entre si quanto à definição, explícita ou não, do que seja "qualidade" da especialização. A "eficiência ricardiana", a bem dizer, nem mesmo contempla qualquer preocupação diretamente relacionada à qualidade do comércio. Questões elementares, sob a perspectiva de se avaliar o padrão de comércio, tais como **o que, quanto** e **como** se exporta, não são consideradas pela "eficiência ricardiana". A hipótese implicitamente assumida é de que a satisfação da condição de "eficiência ricardiana" seria também garantia de serem exportados os produtos "certos" e nas quantidades "certas". Já a definição de "eficiência em crescimento" baseia-se explicitamente na concepção de que um padrão de comércio de boa qualidade é o que se caracteriza pela exportação de produtos com elevada elasticidade-renda no mercado internacional. As questões de ***o que*** e ***quanto*** se exporta são então avaliadas com base no critério de sua aderência ou não a essa noção de eficiência no comércio. Sob a definição de "eficiência schumpeteriana", a ideia de um perfil de especialização de boa qualidade se expressa num padrão de exportação caracterizado por produtos que signifiquem elevadas oportunidades futuras de desenvolvimento tecnológico e de expansão das exportações no longo prazo.

As definições de "eficiência no comércio" aqui discutidas envolvem concepções distintas sobre o que seja "qualidade" da especialização e diferenciam-se entre si pelo modo como se relacionam com o fator tempo. Há uma nítida contraposição entre, de um lado, o conceito de "eficiência ricardiana", cuja perspectiva de análise é estática e de curto prazo, e de outro, os conceitos de "eficiência em crescimento" e "schumpeteriana", que compartilham da preocupação com as implicações dinâmicas e de longo prazo associadas a um dado padrão corrente de especialização.

Nos termos da "eficiência em crescimento", trata-se de considerar a interação entre mudanças de longo prazo na composição da demanda e da renda internacionais e capacidade de resposta ou de adaptação dos padrões nacionais de especialização comercial. A "eficiência schumpe-

teriana" também se ocupa dessas questões, mas o faz trazendo para o centro da discussão o papel da tecnologia na configuração e evolução dos padrões de especialização e as implicações dinâmicas colocadas pela interação entre tecnologia, comércio e crescimento econômico.

De um ponto de vista normativo, a discussão em torno da possibilidade de *trade-offs* entre um padrão de especialização que atenda ao critério de "eficiência ricardiana", um que seja aderente ao critério de "eficiência em crescimento" e um que corresponda ao critério de "eficiência schumpeteriana" deixou clara a importância de se conferir à análise do padrão de especialização uma perspectiva de longo prazo. Ressalta-se, nesse sentido, que os efeitos "virtuosos" ou "perversos" que decorrem a um dado padrão corrente de especialização não se restringem ao período de curto prazo, vale dizer, à esfera da distribuição intersetorial dos recursos produtivos disponíveis na economia. Tampouco tem sentido supor que o ganho ou perda de eficiência inerente ao processo de redefinição do padrão corrente de especialização seja mais bem caracterizado nos termos de um efeito *once-and-for-all*, posto que os efeitos alocativos e técnico-produtivos associados a qualquer dado padrão de especialização são de caráter cumulativo e afetam o ritmo e a direção da mudança tecnológica e do potencial de crescimento econômico no longo prazo.

Referências

AMABLE, B. *The effects of foreign trade specialization on growth:* does specialization in electronics foster growth? Maastricht: MERIT, 1996. Disponível em: http://meritbbs.unimaas.nl/tser.html.

BAPTISTA, M. A. C. *A abordagem neo-schumpeteriana:* desdobramentos normativos e implicações para a política industrial. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2000. IE (Coleção Teses),

BURENSTAM-LINDER, S. Ensaio sobre comércio e transformação. In: SAVASINI, J. A. A.; MALAN, P. S.; BAER ,Werner (orgs.). *Economia Internacional* (Série ANPEC de leituras de economia). São Paulo: Saraiva, 1979. p. 65-87.

DALUM, B.; LAURSEN, K.; VERSPAGEN, B. *Does specialization matter for growth?* Maastricht: MERIT, 1996. Disponível em: <http:/meritbbs.unimaas.nl/tser/tser./html>.

DALUM, B.; LAURSEN, K.; VILLUMSEN, G. The long term development of OCDE export specialisation patterns: de-specialisation and "stickiness". 1996. Disponível em: <http:/meritbbs.unimaas.nl/tser/tser./html>.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy,* v. 2, n. 3, 1982.

______. *Technical change and industrial transformation.* London: Macmillan Press, 1984.

______. Some Notes on Patterns of Production, Industrial Organization and International Competitiveness. Paper prepared for the Meeting on " Production Reorganization and Skills", BRIE, *University of California.* California: Berkeley, september 10-12, 1987.

______. The nature of innovative process. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R., SILVERBERG, G., SOETE, L. (Editors). *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. *The economics of technical change and international trade. Great Britain*: Harvester Weatsheaf, 1990.

DOSI, G.; SOETE, L. Technical change and international trade. In DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R., SILVERBERG, G.; SOETE, L. (Editors). *Technical change and economic theory.* London: Pinter Publishers, 1988.

______. Technology Gaps and Cost-Based Adjustment: Some explorations on the determinants of international competitiveness. *Metroeconomica,* v. XXXV, n.3, p.197-222, oct. 1983.

DOSI, G.; TYSON, L.; ZYSMAN, J. Trade, Technologies and Development: a framework for discussing Japan. In: JOHNSON, C.; TYSON, L.; ZYSMAN, J. (Editors). *Politics and Productivity*: how Japan's development srategy works. NewYork: Harper Business, 1989.

FAGERBERG, J. Convergence or divergence? The impact of technology on "why growth rates differ. *Journal of Evolutionary Economics*, n. 5, p. 269-284, 1995.

GUERRIERI, P. International competitiveness, trade integration and technological interdependence. In: BRADFORD JR, C. I. (Ed.) *The new paradigm of systemic competitiveness:* toward more integrated policies in Latin America. OECD, Development Centre Documents, 1994.

GONÇALVES, R., *et al. A nova economia internacional:* uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

KALDOR, N. Equilibrium theory and growth theory. In: THIRLWALL, A.P.; TARGETTI, F. (Editors) *The Essencial Kaldor*. New York: Holmes & Meier, 1989.

______. The Role of Increasing Returns, Technical Progress and Cumulative Causation in the Theory of International Trade and Economic Growth. In: THIRLWALL, A.P.; TARGETTI, F. (Editors) *The Essencial Kaldor*. New York: Holmes & Meier, 1989.

KRUGMAN, P.R. Increasing returns, monopolistic competition, and the pattern of trade. *Journal of International Economics,* n. 9, p. 469-479, 1979.

KRUGMAN, P.R. Scale economies, product differentiation and the pattern of trade. *American Economic Review*, n.70 p. 950-959, 1980.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. *Economia internacional* – teoria e prática. São Paulo: Makron Books, 2001.

Mc COMBIE, J. S. L.; THIRLWALL, A. P. *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint.* Londres: McMillan, 1994.

METCALFE, J. S.. *Competitiveness and comparative advantage:* (rough) notes toward an evolutionary approach to growth and foreign trade. ESRC Centre for Research on Innovation and Competition, University of Manchester, jun. 1999.

NELSON, R.; SOETE, L. Policy conclusions. In: DOSI, G., FREEMAN, C., NELSON, R., SILVERBERG, G., SOETE, L. (Editors). *Technical change and economic theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change.* Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

PATEL, P.; PAVITT, K. Uneven (and Divergent) Technological Accumulation Among Advanced Countries: evidence and a framework of explanation. *Industrial and Corporate Change,* v.3, n. 3, p. 759-787, 1994.

PAVITT, K. Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory. *Research Policy* , North Holland, v. 13, n. 6, 1984.

______. International Patterns of Technological Accumulation. In: HOOD, H. E.; VAHLNE, J.E. (Editors). *Strategies in Global Competition.* London: Croom Helm, 1989.

REINERT, E. S. Catching up from way behind. A third world perspective on first world history, In: FAGERBERG, J. *The dynamics of technology, trade and growth*. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.

ROSS, J. Política industrial, ventajes comparativas y crecimiento. *Revista de la CEPAL,* n.73, p. 129-148, 2001.

THIRLWALL, A. P. The balance-of-payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review*, 32, p. 45-53, 1979.

______. *Balance-of-payment Theory and the United Kingdom Experience.* London: Macmillan, 1980.

______. A general model of growth and development along Kaldorian lines, *Oxford Economic Papers,* 38, p. 199-219, 1986.

Riscos macrofinanceiros, preferência pela liquidez e acumulação real no capitalismo financeirizado

Marcelo Milan

1. Introdução

O aumento da volatilidade e da instabilidade nos mercados financeiros se tornou uma característica importante da economia mundial desde os anos 1970, com preços e fluxos financeiros, em geral, e taxas de juros e taxas de câmbio, em particular, experimentando variações substanciais em qualquer lapso de tempo que se considere. Essas flutuações, assim como as crises que caracterizam as últimas décadas, refletem uma modificação significativa na orientação da política financeira nos países capitalistas avançados, com o abandono dos controles macrofinanceiros e a crescente adoção da liberalização e desregulamentação financeira, que foi logo em seguida exportada aos demais países (Cargill, 1997).[1] Ou seja, o neoliberalismo altera a maneira como a instabilidade econômica em geral e a volatilidade financeira em particular são tratadas no plano político-institucional. Subjacente a esta mudança se encontra a rápida transformação dos mercados financeiros na década de 1960 e início de 1970, com a introdução de uma série de inovações financeiras que conduziram a uma explosão de ativos e passivos financeiros. O desdobramento e a convergência dessas duas tendências desencadearam a mudança estrutural conhecida como "financeirização".

[1] Com a exceção da economia chilena, pioneira na aplicação dos experimentos neoliberais propostos originalmente pela sociedade Mont Pelerin.

Esse fenômeno pode ser definido de várias maneiras. Uma definição a concebe como a crescente aquisição, por parte das empresas não financeiras, de ativos financeiros e subsidiárias financeiras para aumentar receitas e lucros, implicando uma redução relativa nos negócios tradicionais de produção e comércio. A financeirização pode alternativamente ser entendida como a crescente importância assumida por instituições e mercados financeiros na determinação dos ritmos de acumulação de capital, da produção e distribuição da renda e riqueza, e na ampliação da instabilidade e geração contínua de crises (Stockhammer, 2004; Epstein, 2005; Krippner, 2005; Orhangazi, 2008).

Dentro dessa segunda definição, que será o objeto deste capítulo, ênfase deve ser dada ao rápido crescimento dos derivativos financeiros, introduzidos nas décadas de 1970 e 1980.[2] Segundo o Banco de Compensações Internacionais (BIS), considerando apenas as transações de balcão, as mesmas atingiram um montante global nocional de cerca de US$ 615 trilhões em dezembro de 2009, após um pico de US$ 684 trilhões durante o primeiro semestre de 2008, contra US$ 72 trilhões ao final de 1998. O valor bruto de mercado – o custo de substituição de todos os contratos em aberto, e certamente uma medida mais precisa dos valores transacionados – passou de US$ 2,6 trilhões para US$ 21,6 trilhões no mesmo período, após o pico de US$ 32,4 trilhões em dezembro de 2008 (BIS, 2010). Essa rápida expansão dos derivativos financeiros sintetiza as transformações acima mencionadas, que convergem para a formação de um capitalismo financeirizado. Por um lado,

---

[2] Existem diferentes classificações para os contratos que envolvem de forma agregada os diferentes tipos de contratos futuros, *forwards*, opções e *swaps*, dependendo do ativo ou transação que origina sua criação (Hull, 1995). As classificações incluem derivativos de mercadorias do Setor Primário, derivativos financeiros e derivativos de crédito. Além disso, derivativos mais complexos são normalmente criados por uma combinação dos instrumentos mencionados anteriormente. Este capítulo aborda apenas os tipos simples de derivativos financeiros relacionados à proteção privada contra os riscos macrofinanceiros, isto é, riscos associados a variações na taxa de juro e na de taxa de câmbio, e não com instrumentos complexos ou mesmo derivativos financeiros utilizados para supostamente alinhar a remuneração dos executivos com o desempenho corporativo no caso das sociedades anônimas. Também não se considera o emprego de *swaps* de moedas pelos bancos centrais como mecanismo potencialmente estabilizador do câmbio. Finalmente, não se consideram outras funções dos derivativos discutidas na literatura, como, por exemplo, a descoberta de preços nos mercados dos ativos originários ou melhor acesso a financiamento.

as inovações financeiras e a reorientação da política financeira, no sentido de maior liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros contribuiu para modificar os mecanismos de criação de riscos macrofinanceiros, ampliando a volatilidade. Por outro, essas mudanças levaram à adoção de uma abordagem privatizante para a gestão desses riscos financeiros amplificados no processo, em que os derivativos potencialmente ofertam instrumentos para mitigar esses riscos elevados. Assim, a expansão dos derivativos tem contribuído enormemente para a crescente importância das instituições e dos mercados financeiros na atual fase do capitalismo financeirizado, tanto como fonte de lucros como fonte de perdas que amplificam a instabilidade financeira, como exemplificado pela crise global de 2007.

O objetivo deste capítulo é duplo. Em primeiro lugar, procura-se entender a financeirização por meio da transformação da formação e do tratamento dos riscos macrofinanceiros. Tenta-se adicionalmente entender as consequências dessas mudanças para a acumulação de ativos e para o crescimento econômico. Para atingir esses objetivos, o estudo compara, em termos históricos, o regime de regulamentação e controles com a abordagem da gestão privada dos riscos macrofinanceiros por meio de derivativos financeiros, e deriva teoricamente possíveis consequências em termos da composição de ativos das empresas. A acumulação de ativos reais está intrinsecamente relacionada ao crescimento e, à medida que afeta a distribuição de renda e o meio-ambiente, ao desenvolvimento. A variável privilegiada para efetuar a comparação institucional e derivar consequências para a acumulação de capital é a preferência pela liquidez, o mecanismo padrão de proteção em uma economia capitalista atormentada pela incerteza fundamental. A fuga dos ativos ilíquidos reduz a acumulação de capital e o crescimento. E mesmo uma maior acumulação financeira não conduz necessariamente à acumulação de capital, já que pode simplesmente ampliar a circulação de fundos na esfera financeira, reforçando a financeirização.

Ou seja, o trabalho procura entender como as instituições e as inovações, a regulamentação e os derivativos podem afetar a liquidez dos diferentes ativos, principalmente por meio de mudanças nos mecanismos pelos quais as fontes de incerteza, como os riscos macrofinanceiros, são criados e controlados. Isto é, o desenvolvimento de formas alternativas de contenção da volatilidade financeira e seus efeitos pode modificar a

participação dos ativos líquidos utilizados como cobertura contra riscos. E a preferência pela liquidez pode ter sido afetada pelo fim do sistema de regulamentação e controles e pelo desenvolvimento dos derivativos para tratar da volatilidade financeira. Um dos argumentos centrais deste trabalho postula que a rápida expansão dos derivativos não pode ser assumida a priori como o resultado direto de sua eficácia superior em comparação com outras ferramentas administrativas de controle de riscos, como querem os economistas ortodoxos. Outras explicações devem ser consideradas na compreensão do crescimento e das funções desempenhadas pelos derivativos financeiros no comportamento dos preços e fluxos macrofinanceiros em comparação com a abordagem dos controles administrativos, sendo a financeirização uma forte candidata.

O capítulo está organizado da seguinte maneira: após esta introdução, a seção 2 discute a evolução institucional do tratamento dos riscos macrofinanceiros e o movimento no sentido da financeirização. Em seguida, a literatura sobre a preferência pela liquidez em condições de risco ou incerteza é tratada, enfatizando em particular como diferentes formas de tratar os riscos macrofinanceiros podem afetar a preferência pela liquidez das empresas.

2. A evolução histórica do tratamento dos riscos macrofinanceiros

Peter Bernstein (1998) observa que a atividade de assumir riscos envolve distintos graus de conhecimento sobre os resultados futuros e sugere que a gestão de riscos se caracteriza pela maximização das áreas em que existe um maior controle sobre os resultados e pela minimização daquelas em que não há qualquer controle, por falta de conhecimento das relações de causa e de efeito. Obviamente, essa ignorância é intrínseca às decisões de investimento e produção sob o capitalismo, como enfatizado por Keynes. Poderia ser argumentado adicionalmente que aquelas áreas de segurança reduzida, ou talvez de ignorância completa, não são fixas, e as mudanças econômicas e os diferentes arranjos institucionais podem aumentá-las ou diminuí-las, ou mesmo transformar as relações econômicas e financeiras de tal forma que torne o conhecimento existente sobre relações específicas entre causa e efeito irrelevante.

Nesse sentido, Minsky (1979) mostra como posições financeiras individuais sólidas, isto é, com áreas de controle supostamente maiores, possivelmente consideradas sob controle, podem ser indicadores enganosos quando os incentivos de lucro e a dinâmica de todo o sistema financeiro são consideradas. A possibilidade de mudanças rápidas, que faz com que as posições consideradas menos arriscadas se tornem mais frágeis e desestabilizadoras, sugere que os comportamentos inicialmente compatíveis com a maximização do conhecimento e minimização da incerteza são igualmente propícios a resultados inesperados e comportamentos desestabilizadores e que estes reduzem o nível de controle sobre os resultados quando a crise eclode. Ou seja, balanços patrimoniais interligados podem levar a uma cadeia de eventos em que posições financeiras individuais levam à fragilidade financeira sistêmica, aumentando as áreas opacas anteriormente assumidas como estando sob algum controle ao nível da empresa. Isto é, não há coerência micro e macroeconômica no capitalismo realmente existente. Da mesma forma, poder-se-ia assumir que uma maior volatilidade financeira tende a intensificar a incerteza e aumentar as áreas incontroláveis, uma vez que o grau de imprevisibilidade sobre futuros parâmetros financeiros e projeções de fluxo de caixa é ampliado nessa situação.

Dado que a incerteza fundamental causada por flutuações imprevisíveis nos preços e quantidades e pela variação correspondente nas rendas, é inerente ao capitalismo, o objetivo de qualquer mecanismo econômico ou político de gestão de riscos financeiros é justamente evitar a volatilidade ou atenuar os seus efeitos, aumentando o grau de controle sobre os resultados. A experiência financeira recente do capitalismo global aponta para a existência de distintos mecanismos, instituições e arranjos político-econômicos de gestão de riscos macrofinanceiros. Esses mecanismos podem transformar parte da incerteza global, intrínseca em processos descentralizados sem coordenação a priori, típicos de uma economia capitalista desregulada, em alguma forma de risco controlável. Podem também, é claro, exacerbá-la. Assim, a eficácia de cada mecanismo institucional pode ser avaliada em termos de sua capacidade de mitigar os riscos macrofinanceiros ou, pelo menos, os efeitos negativos desses riscos sobre as decisões econômicas e financeiras. Mas essa avaliação exige um entendimento prévio de como esses diferentes mecanismos conseguiram ou não controlar os riscos macrofinanceiros.

A introdução dos derivativos financeiros nos EUA, em 1972, representou um divisor de águas na história dos mercados financeiros. Esses instrumentos representam um elemento fundamental na transição de um regime de regulação e controle financeiros para um regime em que o gerenciamento dos riscos, criados livremente, é privatizado. Nesse caso, os riscos financeiros são assumidos como dados, e então precificados e negociados no mercado de derivativos. Por outro lado, até o momento em que Richard Nixon decidiu cancelar a convertibilidade do dólar em ouro, em 1971, e posteriormente quando as inovações financeiras que reduziam a eficácia dos controles foram consolidadas pelas reformas bancárias e financeiras de Reagan, Bush e Clinton. nos anos 1980 e 1990, dois dos mais importantes riscos macrofinanceiros, as taxas de juros e de câmbio,[3] eram geridas através de uma variedade de mecanismos administrativos por meio de coordenação internacional e de controles e regulamentações nacionais, discutidos a seguir.

2.1 Os controles internacionais e domésticos da volatilidade financeira

Apesar de ser um arranjo multifacetado que compreende diversas características institucionais, o acordo de Bretton Woods teve duas características particularmente importantes para o controle dos riscos macrofinanceiros. O sistema foi ancorado em um sistema de taxas fixas mas ajustáveis de câmbio e em controles dos fluxos de capitais. Tais medidas

[3] Os preços macrofinanceiros mais importantes para o financiamento da acumulação de capital por meio de obrigações são as taxas de juros e taxas de câmbio, e não as ações. Apesar de as quebras bursáteis terem impactos macroeconômicos, o preço das ações e sua volatilidade no mercado secundário estão vinculados à esfera da gestão da riqueza privada, já que são títulos transferíveis de propriedade restritos a uma pequena parcela da sociedade, e não diretamente às estratégias corporativas de financiamento de ativos (Froot et al., 1994). Além disso, a volatilidade que ocorre no mercado primário é absorvida pelos bancos responsáveis pela subscrição e lançamento das ações. Por sua vez, as operações de crédito e emissão de títulos são mais difundidas para financiar investimentos, e a mundialização tornou a taxa de câmbio uma variável-chave nas operações das empresas. Justifica-se assim a ausência de regulamentação rigorosa e explícita da volatilidade do preço das ações. Da mesma forma, o fato de a maior parte das transações envolvendo derivativos financeiros, com a possível exceção das opções, serem baseadas em taxas de juros ou câmbio, corrobora a ênfase nesses preços macrofinanceiros.

impuseram limites ao papel dos mercados financeiros na determinação exclusiva do preço das divisas internacionais e, por conseguinte, na criação de volatilidade. Apesar de os EUA não adotarem tais controles até 1963, com a introdução do imposto para a equalização das taxas de juros (Neely, 1999), o governo estadunidense apoiou a adoção de tais controles por outros países, reforçando a sua eficácia no combate aos ajustes, potencialmente desestabilizadores, de carteira entre os países (Helleiner, 1994). É importante notar que essas duas características se complementavam com as taxas nominais fixas de câmbio impedindo uma volatilidade excessiva nos preços, e com os controles evitando o papel potencialmente desestabilizador dos fluxos livres de capitais internacionais.

Assim, em vez de completa liberdade de compra e venda de moeda estrangeira, as taxas de câmbio foram determinadas por arranjos políticos e de negociação cooperativa, com as instituições de governança estatal se sobrepondo às instituições e aos mercados financeiros. Apesar de possíveis divergências políticas sobre o fato de as paridades terem sido determinadas de forma ad hoc, a fixação do câmbio não se deu de forma mais errática do que preços determinados por mercados financeiros caracterizados por excessos especulativos desestabilizadores. E o sistema de taxas fixas mas ajustáveis reduziu de forma quase absoluta a volatilidade cambial nominal, possivelmente contribuindo para taxas elevadas de crescimento econômico, já que os preços domésticos mais estáveis contribuíram para não exacerbar a volatilidade real.

Essas duas características de Bretton Woods constituem o primeiro componente de um regime de controles administrativos. Ao nível doméstico, isolada dos fluxos potencialmente desestabilizadores de capitais internacionais de curto prazo, a política monetária poderia se voltar a promover o pleno emprego através de taxas de juros reduzidas, e algumas políticas nacionais também tinham como meta manter as taxas de juros estáveis, além de controles quantitativos sobre a intermediação financeira. Dessa forma, duas características do quadro regulatório estadunidense podem ser pensadas como estando em conformidade com um segundo componente do conjunto de medidas de regulamentação e controles financeiros. Nos EUA a regulamentação Q impôs controles sobre as taxas que os bancos poderiam pagar aos depósitos à vista e a prazo (Russell, 2008; Hubbard, 1999). Tais medidas impuseram limites superiores à flutuação das taxas nominais de juros, que acabaram por inibir grandes flutuações nas demais taxas de juros e no preço dos títulos emitidos por empresas e governos.

Ao mesmo tempo, a regulamentação Glass-Steagall, ao separar os bancos comerciais dos bancos de investimento, criou as condições necessárias para reduzir flutuações excessivas das taxas de juros. Isso foi feito por meio da influência da política monetária sobre o fluxo dos recursos intermediados pelos bancos comerciais, com o objetivo explícito de impedir a utilização especulativa de parte considerável da oferta de moeda doméstica (Russell, 2008).[4] Como uma parcela considerável dos fundos de curto prazo é intermediada através do sistema bancário comercial, o controle das reservas dos bancos por meio de operações de mercado aberto criou um importante mecanismo de administração da direção dos fluxos de fundos, além de estabilizar as taxas de juros de curto prazo. Portanto, assim como os controles de capitais desempenharam um papel importante na manutenção das paridades cambiais, a segregação dos bancos forneceu ferramentas complementares para o Estado controlar os riscos macrofinanceiros. Além disso, os mercados de crédito e de câmbio estão conectados por diversos canais, e as medidas reforçaram a estabilidade financeira sistêmica.

Assim, tanto a coordenação internacional dos controles de capital e das paridades cambiais quanto à regulamentação financeira doméstica e os controles das taxas de juros e fluxos de fundos podem ser pensados como componentes de um mecanismo administrativo de gestão dos riscos macrofinanceiros. Cargill (1997) resume de forma precisa o papel dos controles administrativos e a rejeição de uma abordagem liberal aos riscos financeiros nos Estados Unidos. Segundo o autor, os mercados financeiros eram considerados intrinsecamente instáveis, e para controlá-los foram adotados o câmbio fixo, restrições ao ajuste das carteiras de ativos financeiros e limites às taxas domésticas de juros.

Uma rápida avaliação desse regime sugere que, por cerca de um quarto de século, os controles foram bem sucedidos em reduzir a volatilidade causada por grandes fluxos financeiros desestabilizadores e em amortecer a volatilidade excessiva nos preços financeiros. Se a interpretação é correta, pode-se afirmar que esse regime regulatório se constituiu em um ingrediente integral na formação de uma Idade de Ouro do capitalismo,

[4] Isso implicitamente requer que posições especulativas não sejam financiadas endogenamente pelo sistema financeiro, por meio de inovações que contornariam as limitações impostas pela existência da separação, o que aparentemente não ocorreu no período considerado.

permitindo mesmo a industrialização de alguns países periféricos. As sinergias existentes entre a regulação financeira e as políticas econômicas internas voltadas ao pleno emprego e ao controle cíclico do produto não podem ser subestimadas. Minsky (1975) observa que a teoria keynesiana das flutuações no investimento associadas à instabilidade da demanda é, em primeiro lugar, uma teoria financeira, **sugerindo que os controles financeiros, à medida que são efetivos, podem ter importantes consequências macroeconômicas**. E a dimensão central dos riscos macrofinanceiros no controle das diversas fontes de incerteza deste programa de estabilização se torna mais clara quando se percebe que um dos principais componentes, senão o principal, da contrarrevolução neoliberal foram justamente os controles financeiros.

Crotty (2005) argumenta que, sob o neoliberalismo, a desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros, e poder-se-ia acrescentar a deliberada falta de coordenação e articulação entre as políticas embutidas na doutrina do livre cambismo, contribuíram enormemente para agravar todas as formas diferentes de incerteza e riscos característicos da competição destrutiva. O ex-presidente da Reserva Federal Allan Greenspan reconhece, seguindo Keynes, que o futuro é imprevisível, e que os banqueiros centrais precisam decidir entre regulamentar os mercados e assim sufocar a inovação e o crescimento, ou liberalizá-los e desregulamentá-los e suportar as crises que se seguem, mas que não reduzem o crescimento de longo prazo (IP, 2008). Minsky (1979, p. 36. Tradução do autor) afirma que "todos os capitalismos são instáveis, mas alguns capitalismos são mais instáveis do que os outros". A história financeira recente sugere que o capitalismo desregulado é mais instável do que o capitalismo regulado, principalmente o capitalismo regulado que controla de forma estrita os mercados financeiros, apesar dos desafios apresentados pela "dialética regulatória".[5] As diferenças entre os dois tipos de capitalismo sugeridas por Greenspan e Minsky não podem ser subestimadas, e a crise financeira de 2007 deixou claro que a concepção de Greenspan estava equivocada, levando-o a rejeitar sua fé no livre-mercado (Andrews, 2008).

[5] Edward Kane denomina de "dialética regulatória" a contínua introdução de inovações nos mercados financeiros para contornar os regulamentos existentes. Com o enfraquecimento da regulamentação existente, uma nova regulamentação é introduzida, apertando os controles e induzindo novas inovações financeiras e assim por diante (Russell, 2008).

2.2 O aumento da volatilidade e os derivativos financeiros

O fim do regime de regulação financeira provocou um aumento substancial na volatilidade. Com elevados riscos financeiros, um novo mecanismo foi necessário para isolar as decisões financeiras das novas condições de mercado, e os derivativos financeiros podem ter sido criados como uma resposta a essa necessidade. Se essa hipótese é aceita, então fica evidente a importância de se criarem condições para evitar a volatilidade excessiva, quer no nível da política, quer no nível privado. Isto é, o rápido crescimento dos derivativos poderia sugerir que a volatilidade é indesejável e deve ser tratada, de alguma forma, na ausência de regras e controles.

O surgimento dos derivativos financeiros é relativamente incontroverso. De acordo com Swan (2000), os derivativos são tão antigos quanto o dinheiro. Há registros de transações envolvendo contratos futuros de *commodities* que ocorreram cerca de 4.000 anos na Mesopotâmia. Desde então, as operações evoluíram de transações dispersas para negociações em mercados cada vez mais organizados, com instrumentos sofisticados. No entanto, na maior parte do tempo, as operações primárias envolviam apenas *commodities*. Nos Estados Unidos, o Conselho de Comércio de Chicago (CBOT) foi criado em 1848, e a Bolsa Mercantil de Chicago (CME), em 1874, voltados para o comércio de contratos futuros de alguns produtos agrícolas específicos (Hull, 1995). Os derivativos financeiros assumiram um papel fundamental apenas durante a década de 1970, superando, desde então, os derivativos de *commodities* tradicionais. O Mercado Monetário Internacional (IMM) foi formado em 1972, como uma divisão da CME, para negociar contratos futuros em moeda estrangeira. O Conselho da Bolsa de Opções de Chicago (CBOE) foi criado em 1973, como uma divisão do CBOT. Títulos lastreados em hipotecas emitidos pela Ginnie Mae, que oferece seguro contra inadimplência para empréstimos imobiliários, foram introduzidos pelo CBOT, em 1975. O primeiro contrato de *swap* negociado em bolsa foi emitido em 1981. O primeiro contrato futuro do índice de ações Standard & Poor 500 foi negociado em 1982 (Hull, 1995; Bryan; Rafferty, 2006; Steinherr, 2000).

No mecanismo privatizado de gestão de riscos financeiros tendo por base os derivativos, empresas expostas a riscos financeiros, ou dispostas

a especular, podem comprar proteção entrando em um contrato com uma outra parte disposta a assumir esses riscos. As transações financeiras privadas determinam os preços e os fluxos financeiros relevantes, e os derivativos financeiros surgem como forma de tratar a volatilidade resultante. Os derivativos financeiros protegem potencialmente contra os riscos ao fixar os parâmetros financeiros futuros ou substituir variáveis flutuantes por fixas em acordos de *swaps*, compensando os riscos correspondentes de flutuação no preço da variável subjacente ou nos pagamentos de juros. Esses instrumentos podem ser negociados através de acordos bilaterais, em mercados desregulamentados de balcão, com produtos personalizados, ou em bolsas organizadas, com contratos padronizados e de liquidação fornecidos através de câmaras de compensação, sendo os mercados de balcão os mais importantes em termos de volume e número de contratos negociados.

Em um contexto de volatilidade financeira criada pelo próprio funcionamento dos mercados desregulados, o preço do instrumento primário varia imprevisivelmente ao longo do tempo, e os ganhos ou perdas são conhecidos apenas no vencimento ou quando as posições são fechadas, criando riscos. Esses riscos no nível da empresa podem ser eliminados pelos derivativos, cujos preços flutuam sempre na direção contrária quando empregados para proteção, compensando uma perda em termos de ampliação dos compromissos financeiros existentes com um ganho de igual magnitude. Ou seja, com derivativos, os riscos são separados da variável primária e colocados à venda para agentes dispostos a absorver esses riscos ou ainda passá-los a terceiros através do sistema financeiro. Assim, os riscos são cobertos pela sua transferência para um portador diferente, mas não são eliminados. Nessas transações, não há transferência de propriedade ou mesmo a entrega do subjacente, com exceção de alguns mercados de forwards envolvendo câmbio, e os contratos são liquidados em dinheiro.

Uma possível interpretação para o surgimento dos derivativos está no aumento da volatilidade. Erik Banks (1994) destaca as perdas potenciais associadas às flutuações nos preços macrofinanceiros para justificar a existência de mecanismos de gerenciamento de riscos como os derivativos financeiros. Assim, os movimentos nos preços financeiros que regem muitas transações produzem riscos de perdas e sem essa volatilidade, não haveria necessidade de produtos derivativos. Merton Miller (1997), que

trata risco e incerteza de forma indistinta, enfatiza da mesma forma que uma maior incerteza causada pela volatilidade cambial levou as instituições financeiras a inovar, introduzindo instrumentos financeiros derivativos para negociar moedas estrangeiras na Bolsa Mercantil de Chicago após o fim do sistema de Bretton Woods, bem como outros instrumentos, à medida que a volatilidade contagiou as taxas de juros. Banks (1993) igualmente destaca as conexões entre as taxas de câmbio à vista e futuras, e os diferenciais internacionais das taxas de juros, mostrando como a volatilidade ampliada em um mercado, após Bretton Woods, contagia o outro. Cargill (1997) argumenta no mesmo sentido, mostrando que o início das reformas financeiras com base na desregulamentação e liberalização coincidiu com o fim do sistema de Bretton Woods. Como os governos já não eram capazes de isolar os preços macrofinanceiros das ações das instituições financeiras, os mercados de câmbio e de crédito tornaram-se cada vez mais interligados, e as restrições de preços não poderiam ser sustentadas em apenas um conjunto de mercados, com o consequente abandono da regulação representando uma grande mudança na orientação política. Mas, como será discutida adiante, essa interpretação pode não ser totalmente correta.

2.3 Uma avaliação: do regime de regulamentação e controles à gestão privatizada dos riscos macrofinanceiros

O rápido crescimento dos derivativos que se seguiu ao fim do regime de regulamentação e controles, assim como o grande número de tentativas governamentais de implementar mecanismos de estabilização cambial desde então, atestam a necessidade de gerenciar riscos financeiros e para os perigos de se aumentar a volatilidade financeira sem proteção. A mudança de orientação política na forma de tratar a volatilidade nas taxas de juros foi resumida por Albert Wojnilower (1980), que enfatiza o papel da Regulamentação Q na estabilização das taxas de juros até os anos 1960 e o abandono de qualquer tentativa de conter a volatilidade na taxa de juros por meio de intervenções no mercado de títulos a partir dos anos 1970. Ou seja, o governo abriu mão da resposabilidade pelo fornecimento de preços e fluxos financeiros estáveis no mercado de crédito e de títulos. Richard Marston (1993) aponta as diferenças fundamentais entre as duas abordagens em termos das taxas

de câmbio. Segundo ele, a experiência com o câmbio flexível trouxe um sentimento de nostalgia do período de taxas fixas com níveis reduzidos de risco. A volatilidade que se seguiu produziu uma situação em que posições a descoberto poderiam gerar ganhos ou perdas substanciais quando comparadas ao regime de Bretton Woods. Alfred Steinherr (2000) enfatiza a conexão entre o surgimento de derivativos financeiros e o fim da arquitetura financeira internacional erguida em torno de Bretton Woods, mas em um contexto mais amplo de inovações, como, por exemplo, o desenvolvimento do mercado de eurodólares.[6]

Parece equivocado assumir, como o fazem John Eatwell e Lance Taylor (2000) e Edward LiPuma e Lee Benjamin (2004), que os riscos foram privatizados durante essa transição. A ascensão histórica da gestão de riscos financeiros com base em contratos derivativos privados está associada ao fim do regime de regulação e controle de riscos, e não particularmente a um regime de socialização das perdas associadas a estes riscos, que é um traço característico do capitalismo. Os riscos de perdas são e sempre foram um encargo privado sob um sistema descentralizado de busca ao lucro, em que os preços voláteis constituem um importante parâmetro nos processos privados de tomada de decisão. No âmbito do quadro institucional neoliberal, apenas os mecanismos para lidar com elevados riscos financeiros foram privatizados. No período anterior, o Estado não assumia o risco de flutuações da taxa de juro ou de câmbio, como se houvesse alguma forma de monopólio estatal sobre o crédito interno e as divisas internacionais, ou uma socialização de perdas financeiras que a exposição ao risco do gerou para o governo. O Estado simplesmente regulava e controlava fluxos financeiros de forma de prevenir os mercados financeiros de criarem uma volatilidade excessiva aos participantes, considerando-se os potenciais benefícios macroeconômicos desses controles administrativos.

De qualquer forma, as diferenças de abordagem são profundas. A regulamentação reduz ou elimina a fonte primária dos riscos, isto é, a liberdade irrestrita de contratação nos mercados financeiros. A po-

[6] Miller (1997) argumenta que algumas destas respostas, principalmente os derivativos que tratam da volatilidade nos mercados de ações, já estavam sendo desenvolvidas antes do fim de Bretton Woods, mas não foram implementados – como não poderia deixar de ser – por problemas de regulamentação.

lítica é efetivada ao não permitir ajustes instantâneos nas carteiras de investimentos e ao controlar os fluxos potencialmente desestabilizadores de fundos, usando tanto controles de preço quanto de quantidade. Com a privatização da gestão dos riscos, os mesmos não são reduzidos ou eliminados, o que terminaria por extinguir o mercado em que os derivativos são negociados, mas apenas compensados por meio de redistribuição para um número potencialmente maior de carteiras e entidades, diluindo, em tese, o processo de exposição aos riscos. Pode-se argumentar que o objetivo da regulação financeira é criar um ambiente mais estável no agregado que se reflete ao nível da empresa, enquanto os derivativos financeiros potencialmente executam esta função exclusivamente em nível individual, mas sem qualquer coerência *ex ante* com os impactos decorrentes sobre os agregados econômicos, na forma de crises financeiras, por exemplo.

Isto sugere que a regulação financeira eficaz, à medida que impede, *ex ante*, movimentos de substância nos preços macrofinanceiros, pode tornar os riscos de mercado insignificantes, evitando assim a necessidade de acordos privados para tratá-los *ex post*. Com a reversão das medidas regulatórias, os derivativos financeiros se impuseram como a forma de tratamento dos riscos financeiros. Mas é importante ressaltar que, na medida em que os derivativos podem fornecer técnicas potencialmente eficazes de cobertura de riscos financeiros, eles o fazem para riscos que não são tão difundidos antes, no caso do regime de regulação de risco financeiro, ou que podem ser fortemente diminuídos por um conjunto diferente de instituições que visam minimizar a volatilidade em primeiro lugar. Ou seja, os derivativos são redundantes como mecanismo de gestão de riscos. Ainda, no caso dos derivativos, os riscos podem ser agravados pela própria especulação propiciada pelos derivativos. E essa especulação parece ser um dos mais importantes determinantes da financeirização que se seguiu à desregumentação e à liberalização.

2.4 Volatilidade macrofinanceira e financeirização

A identificação do regime de regulamentação do período pós-Segunda Guerra com a Idade Dourada do capitalismo, possibilitada pela estabilidade macrofinanceira, levanta dúvidas sobre as razões para a superação daquele regime pelo neoliberalismo, caracterizado por maior

instabilidade, menor crescimento e piora na distribuição de renda e riqueza. Ellen Russell (2008) explica o fim do que ela chama de "capitalismo de Estado do Bem-Estar keynesiano" como o resultado de uma reação por parte das instituições financeiras contra as normas impostas pelos governos para baratear o crédito e facilitar a expansão industrial e comercial, impondo barreiras para uma rápida expansão de lucros financeiros como proporção da renda nacional. A reação ocorreu por meio de inovações financeiras para evitar a regulamentação e os controles. Segundo a autora, essas mudanças seriam captadas pela dialética regulatória já discutida. Portanto, de acordo com Russell, um conflito distributivo significativo entre diferentes frações do capital poderia estar no centro dessa transição, com instituições financeiras progressivamente introduzindo inovações como uma forma de evitar as regulamentações existentes e auferir lucros maiores. O resultado foi o progressivo desmonte das regulamentações e controles e uma forte expansão dos lucros financeiros, incluindo atividades especulativas que necessitam de volatilidade para se efetivar.

Resta a questão de saber se essa redistribuição crescente de renda e riqueza em favor do setor financeiro provocada pelas inovações financeiras, pela volatilidade elevada e pela desregulamentação e liberalização poderia ser associada a um aumento da eficiência financeira e à consequente melhora no desempenho econômico. A teoria econômica convencional prevê que a privatização em geral, e a da gestão de risco em particular, produz ganhos de bem-estar como resultado da utilização de mecanismos descentralizados de mercado. Frank Knight, por exemplo, postula que:

> Mais especificamente, a maioria dos projetos de melhoria social envolvem a substituição de alguma forma, social ou política, mais consciente de controle para a propriedade privada e a liberdade individual de contrato. (Knight, ([1921] 1971, p. IX. Tradução do autor)

Nesse sentido, a explosão no volume e o valor das operações com derivativos envolvendo variáveis financeiras, que excede em muito o crescimento do setor real, poderia sugerir que a exposição ao riscos financeiros ampliados de fato aumentou a um ritmo elevado desde o colapso de Bretton Woods (Steinherr, 2000). Nesta perspectiva, esses instrumentos

proporcionariam mecanismos de gestão de risco importantes em um contexto de aumento nas flutuações nos preços financeiros após o fim das restrições artificiais impostas pelos governos, agregando valor para os usuários finais (Scholes, 1998; Miller, 1997). Outros autores argumentam que em um contexto de mercados imperfeitos, os riscos financeiros afetam as finanças corporativas e as decisões de investimento, invalidando a proposição de Modigliani-Miller de que a composição das obrigações não é importante, e reforçando o papel dos derivativos na gestão privada dos riscos (Smith *et al*., 1989; Froot *et al*., 1994).

Ou seja, as abordagens convencionais enfatizam o desenvolvimento dos derivativos financeiros como a resolução de um problema real, em que a necessidade de proteção seria satisfeita pelos derivativos criados pelas instituições financeiras. No entanto, é necessário perguntar se essa transformação da gestão de risco tem sido eficaz na redução da volatilidade ou em minimizar as suas consequências, contribuindo, por exemplo, para uma expansão das atividades produtivas, como argumentado por Scholes (1998), que poderia estar associada a ganhos inquestionáveis ou "melhoria social", e assim justificar a crescente apropriação de renda e riqueza pelo setor financeiro. Miller (1997) inadvertidamente sugere que os derivativos financeiros, principalmente opções de ações negociadas nas bolsas de Chicago, estariam associados ao declínio dos derivativos nos mercados agrícolas tradicionais e à necessidade de diversificação da carteira no setor financeiro. Assim, o desenvolvimento dos derivativos também pode ser interpretado como um processo refletindo as exigências de maior lucratividade financeiras que caracterizam o processo de financeirização.

Especificamente, os mercados de derivativos de *commodities* agrícolas estagnados, somados à ampliação da volatilidade macrofinanceira, poderiam ter levado ao processo de diversificação e inovação financeira que culminou com a criação dos derivativos financeiros. Este é essencialmente um processo dirigido pelo lucro financeiro, independentemente da proteção que pudesse existir para alguns usuários finais e no qual a volatilidade é essencial para aumentar os lucros por meio de atividades especulativas, principalmente pela alavancagem proporcionada pelos derivativos. O progressivo desmonte do regime regulatório e a expansão dos instrumentos derivativos para variáveis financeiras não refletiria, assim, um aumento na eficiência no gerenciamento dos

riscos, mas uma forma nova de se lucrar com estes mesmos riscos.[7] Não obstante o fato de que inovações são sempre motivadas pela busca de lucro pelas instituições financeiras, como sugerido por Minsky (1982), e que há sempre alguma necessidade a ser atendida, os derivativos financeiros podem ser um produto que reforça este movimento de financeirização. Existiria assim uma tendência à preponderância da especulação, ou o que Keynes (1930) e Davidson (1972) chamam de circulação financeira, sobre as atividades produtivas ou de circulação industrial, ou, em termos marxistas, a predominância do circuito do capital-dinheiro, predominantemente fictício, dada por M - M', sobre a circulação de mercadorias e capital presente no circuito do capital industrial M - C - M' (Marx, 1976).[8]

Mais importante, a evidência empírica apresentada por Orhangazi (2008) e Stockhammer (2004, sugere uma relação negativa entre financeirização, acumulação de capital e crescimento econômico. Portanto, é questionável se a maior liberdade de movimento de fundos financeiros, de livre flutuação dos preços e de expansão dos derivativos representa efetivamente uma melhora na eficiência econômica e na gestão dos riscos macrofinanceiros. Nesse caso, o crescimento dos derivativos poderia refletir apenas a existência de inovações que visam a aumentar a parcela dos lucros financeiros na renda nacional, ou seja, da financeirização. Por outro lado, ao mesmo tempo em que a financeirização reduz a acumulação real, ela amplia a circulação de fundos especulativos na esfera financeira. Por sua vez, a natureza da especulação exige um aumento da flexibilidade na mobilidade de fundos, o que amplia a velocidade de compra e venda. Ou seja, financeirização e especulação exigem ampliação da liquidez. Da mesma forma, risco e incerteza aumentam a preferência pela

---

[7] A existência de empresas empregando derivativos primariamente para se proteger da volalilidade não invalidaria este argumento, desde que o risco fosse transferido para outra parte, ampliado por meio de operações alavancadas e redistribuído para um número maior de carteiras. O valor em risco nesta cadeia secundária de operações pode superar o valor inicialmente protegido. Ou seja, se a tendência envolve mais especulação do que proteção, os derivativos não devem ser entendidos como respondendo ao fim do regime de regulamentação e controles, mas como uma forma de reforçar a volatilidade e criar oportunidades de lucro.

[8] Crotty (2007) mostra que os derivativos são um dos mais importantes determinantes do aumento substancial da rentabilidade dos bancos no período mais recente, mas que esta rentabilidade está dissociada de quaisquer melhorias da eficiência na intermediação financeira.

liquidez como mecanismo de proteção e reduzem a acumulação. Ambas as mudanças atuam em conjunto no sentido de elevar a preferência pela liquidez. A próxima seção discute especificamente os mecanismos pelos quais esse movimento risco-liquidez-especulação opera.

3. Preferência pela liquidez como um comportamento relacionado ao risco, inclusive macrofinanceiro, e à incerteza

À medida que o rápido crescimento dos instrumentos derivativos reflete uma mudança na natureza da criação e gestão dos riscos macrofinanceiros em mercados desregulamentados, ele aponta para uma possível modificação nos efeitos que a exposição ao risco tem sobre a composição dos ativos das empresas. Essa expansão também reformula as condições financeiras em que essas decisões de composição são tomadas, estabelecendo novas ligações entre o presente e o futuro. Isso sugere que o crescimento dos derivativos pode ter afetado a decisão das empresas não financeiras em acumular ativos líquidos como um mecanismo de proteção contra os riscos, reduzindo a quantidade de ativos líquidos e permitindo que empresas assumam projetos mais arriscados de investimento. Isso porque, em tese, as empresas com maiores oportunidades de cobertura contra riscos financeiros devem ser capazes, ceteris paribus, de financiar ativos com valor presente líquido positivo (Froot et al., 1993; Smith et al., 1989). Esses investimentos não seriam possíveis sem esse conjunto ampliado de oportunidades, o que reduz a preferência pela liquidez, aumenta a acumulação de capital, o crescimento econômico e, potencialmente, o desenvolvimento no caso das economias em desenvolvimento.[9]

---

[9] Existem vários outros riscos associados às diferentes atividades econômicas que contribuem para aumentar a incerteza, incluindo riscos operacionais derivados de mudanças inesperadas em vendas e estoques, mudanças nos custos do trabalho, riscos de crédito, mudança nos custos das matérias-primas etc., muitos dos quais não podem ser cobertos senão por meio de ativos líquidos. Crotty (2005) discute o impacto negativo do neoliberalismo sobre as empresas não financeiras, sugerindo que a competição acirrada poderia ser considerada uma outra fonte de riscos potenciais para as empresas. Com relação ao risco de crédito, Kalecki (1937) desenvolveu o princípio do risco crescente, quando fundos externos são necessários para financiar projetos de investimento, e Keynes (1964) discutiu a existência de risco de crédito entre devedores e credores. Derivativos de risco de crédito

Embora os riscos macrofinanceiros não sejam necessariamente os únicos determinantes da preferência pela liquidez, ao isolá-los das condições macrofinanceiras mais gerais e enfatizar seus efeitos sobre a composição de ativos das empresas, pode-se avaliar a eficácia dos derivativos financeiros no tratamento da exposição ao risco no processo de financiamento da acumulação de ativos. Dessa forma, os derivativos financeiros podem afetar a composição de ativos de empresas, contribuindo para a acumulação de capital e mitigando a necessidade de retenção de ativos líquidos como um comportamento em relação ao risco. Mas à medida que os derivativos são componentes do processo de financeirização, eles não reduzem a acumulação adicional de ativos líquidos em um mundo de volatilidade ampliada, e permitem maior especulação ao mesmo tempo em que cai o ritmo de acumulação de capital. A relação entre preferência pela liquidez e riscos financeiros pode igualmente ser estendida à regulação dos mercados financeiros. Assim, uma regulamentação eficaz deve ser consistente com níveis reduzidos ou em declínio de preferência pela liquidez, posto que mecanismos adequados de proteção minimizam a necessidade de manter um montante excessivo de ativos líquidos como forma de seguro. Ou seja, os controles administrativos poderiam reduzir os riscos macrofinanceiros e permitir um ambiente mais estável para o planejamento dos compromissos financeiros, aliviando os montantes precaucionários de dinheiro e induzindo mais investimentos.

Isso sugere que a criação e o tratamento dos riscos financeiros podem ter importantes implicações macroeconômicas, o que justifica uma tentativa de fornecer uma melhor compreensão sobre a relação entre os mecanismos para tratar a volatilidade financeira e os padrões de preferência pela liquidez refletidos na composição de ativos. A preferência pela liquidez é especialmente relevante para o problema da canalização de fundos potencialmente disponíveis para a expansão e plena utilização da capacidade produtiva da sociedade, contribuindo para o crescimento (Davidson, 1972). Como a preferência pela liquidez representa uma decisão voluntária de não expandir o capital físico ou a produção e a renda, pode ser uma medida relevante da eficácia dos diferentes mecanismos de gestão de riscos macrofinanceiros.

---

podem ser empregados para proteger contra estes riscos. Da mesma forma, os derivativos de *commodities* podem ser utilizados para proteger contra a volatilidade do preço das matérias-primas. Esses instrumentos podem igualmente ser empregados para especulação.

3.1 Volatilidade, incerteza e preferência pela liquidez

Keynes argumenta, na Teoria Geral, que a preferência pela liquidez é um importante indicador do comportamento econômico em relação à incerteza. Com relação especificamente à decisão de manter ativos líquidos, há controvérsias sobre o significado da preferência pela liquidez ou sobre o que constitui um ativo líquido. Alguns autores veem a preferência pela liquidez como um conceito equivalente à procura por moeda, enquanto outros enfatizam a demanda por segurança que encontra em ativos líquidos em geral, e no dinheiro em particular, uma forma de seguro ou proteção. Chang (1983), por exemplo, definem a preferência pela liquidez como uma demanda por títulos de curto prazo sobre outros valores mobiliários em uma carteira. Lippman e McCall (1986) utilizam um modelo neoclássico de procura por emprego para definir a liquidez como uma característica de qualquer ativo vendido sob uma política de venda ótima, que minimiza o tempo necessário para transformar o ativo em dinheiro. Keynes (1964) considera a preferência pela liquidez em termos da composição de carteira ou riqueza entre ativos líquidos e ilíquidos, empregando uma definição elástica de dinheiro, que engloba títulos de diferentes maturações. Da mesma forma, Tobin (1958), com o objetivo de fornecer microfundamentos neoclássicos para a preferência pela liquidez como um comportamento em relação ao risco, mede-a como a proporção de moeda sobre a proporção de obrigações perpétuas em uma carteira constituída exclusivamente de ativos financeiros.

Mais importante no que diz respeito à relação entre preferência pela liquidez e volatilidade financeira, Keynes enfatiza a correlação entre a incerteza sobre as taxas futuras de juros e a preferência pela liquidez "[...] a *incerteza* quanto à evolução futura da taxa de juros é a única explicação inteligível do tipo de preferência pela liquidez L2, que leva à retenção de dinheiro M2" (1964, p. 201, itálico no original, tradução do autor). Minsky (1979) especifica, com base em sua análise das diferentes estruturas de endividamento e compromissos financeiros, como as posições especulativas e do tipo Ponzi são mais suscetíveis de serem afetadas pela possibilidade de reversão do valor presente, tornando-o negativo quando as taxas de juros sobem. Para as unidades mantendo essas posições, moeda e títulos do mercado monetário são empregados como um seguro contra falhas de refinanciamento quando as taxas de juros são voláteis.

Em outro trabalho, Minsky (1975) chama a atenção para o uso do dinheiro como uma apólice de seguro contra a incerteza, como uma proteção contra quaisquer contingências adversas, não apenas volatilidade financeira. Stephen Rousseas (1986) adota uma visão semelhante, enfatizando o uso do dinheiro como um mecanismo de proteção contra a incerteza e, portanto, não neutro em uma economia monetária da produção.

Axel Leijonhufvud (1968) discute como o risco de taxa de juros, e não a incerteza, afeta a composição das carteiras. Ele afirma que, para Keynes, a distinção entre bens de capital e ativos financeiros é menos importante do que as mudanças na taxa de juros para compreender as decisões sobre a aquisição de diferentes tipos de ativos. Destaca, também, as penalidades ou custos associados a níveis insuficientes de liquidez para tratar a incerteza sobre o fluxo de caixa, bem como os custos de oportunidade de proteção utilizando saldos de caixa em excesso.[10] Paul Davidson (1992) argumenta que a manutenção de uma quantidade adequada de ativos líquidos é a única forma conhecida de proteção contra a incerteza que possa levar à insolvência.

Algumas ressalvas são necessárias neste estágio. Em primeiro lugar, flutuações nas taxas de câmbio, e não apenas volatilidade da taxa de juros, podem igualmente ser uma importante fonte de instabilidade, principalmente no contexto dos mercados mundiais integrados de bens, moeda e capital. Contudo, o impacto das flutuações nas taxas de câmbio sobre a preferência pela liquidez é possivelmente menor, uma vez que esse tipo de volatilidade tem menor capacidade de produzir as reversões de "valor presente" enfatizadas por Minsky, em seu tratamento das alterações da taxa de juro para o investimento em ativos reais. Isso também pode explicar o menor volume relativo de contratos negociados em moeda estrangeira nos mercados de derivativos, principalmente os instrumentos negociados em bolsas de valores, e a predominância relativa dos contratos de taxa de juros. No entanto, como taxas de câmbio e taxas de juros estão relacionadas, e os fluxos financeiros entre países são importantes na composição de ativos, a volatilidade cambial é um fator importante.

[10] Smith et al. (1989) discutem a necessidade de cobertura de riscos com o uso de derivativos em termos do que Leijonhufvud chama de penalidade: a possibilidade de crise financeira e insolvência.

Em segundo lugar, vale ressaltar que risco e incerteza não são a mesma coisa. A distinção não é trivial, e Marshall Auerback (2007) atribui a crise financeira de 2007 à incapacidade das instituições financeiras em entender a diferença. Em contraste com Tobin e Leijonhufvud, que raciocinam em termos de risco, os autores pós-keynesianos ressaltam o papel da incerteza fundamental na tomada de decisão (Chick, 1983; Davidson, 1972). Incerteza fundamental implica uma situação em que se reconhece que o futuro é inerentemente incognoscível e não mensurável, ao contrário do risco, situação em que as distribuições de probabilidade com base em frequências conhecidas são atribuídas a eventos futuros. Nesta segunda perspectiva, o futuro pode ser estimado ou, pelo menos, de forma imperfeita, mensurável por meio de distribuições de probabilidade. Essas distribuições são baseadas em frequências históricas e no pressuposto de que a economia pode ser caracterizada por processos ergódicos em que as médias futuras não podem desviar por uma margem grande das médias passadas, justificando o uso de dados históricos para projetar tendências futuras. Por outro lado, em condições caracterizadas pela incerteza fundamental, o passado não é um instrumento útil para prever o futuro. A história é um processo de mudança contínua, e o cálculo de probabilidades com base na frequência pode ser irrelevante, resultando em um estado de completa ignorância sobre o futuro, quando as decisões cruciais e singulares sobre a acumulação de capital estão envolvidas. Essa situação, contudo, não implica instabilidade contínua. Crotty (1994), por exemplo, argumenta como as instituições e os contratos podem conferir estabilidade condicional para a economia, não obstante a existência de incerteza fundamental.

Ou seja, é possível argumentar que a preferência pela liquidez também pode ser considerada um comportamento em relação aos riscos, incluindo riscos financeiros, e não apenas em relação à incerteza fundamental. A atribuição de distribuições de probabilidades baseadas em dados históricos a eventos futuros poderia ser considerada uma convenção amplamente adotada pelos agentes, no sentido discutido por Keynes em seu artigo no QJE, em 1937. Essa convenção poderia reduzir à incerteza como percebida subjetivamente pelos participantes, mesmo que essa prática não possa eliminá-la objetivamente e esteja sujeita a mudanças repentinas. Isto é, as tentativas de domesticar a incerteza por meio de atribuição de distribuições de probabilidade, à medida que se

trata de uma convenção social seguida por muitos agentes, pode também reforçar o grau de confiança sobre a distribuição de probabilidade estimada, independentemente de quão inexatos estes cálculos podem vir a ser *a posteriori.*[11]

Feitas as ressalvas, os impactos dos distintos mecanismos de tratamento dos riscos macrofinanceiros sobre a preferência pela liquidez podem ser resumidas e ilustradas por meio de um exemplo gráfico.

3.2 Uma exposição gráfica

À medida que os riscos macrofinanceiros elevados aumentam a incerteza sobre os resultados futuros, diferentes mecanismos desenvolvidos para tratar desta volatilidade excessiva podem afetar a preferência pela liquidez como um comportamento diretamente em relação ao risco e indiretamente em relação à incerteza, desde que sejam eficazes. Ou seja, é possível argumentar que existe uma relação entre a incerteza fundamental, os riscos macrofinanceiros, os mecanismos que regulam a criação e a gestão desses riscos, bem como a composição de ativos das empresas. Jan Toporowski (1998 e 2001) discute como os derivativos podem afetar a liquidez na composição de ativos, considerada uma forma natural de proteção em uma economia existente no tempo histórico. Toporowski (2001) sugere explicitamente uma conexão entre a preferência pela liquidez, incerteza e riscos para as empresas não financeiras

[11] E pode ainda existir uma relação entre os riscos calculados e a incerteza percebida subjetivamente, à medida que se torna mais difícil projetar o futuro em circunstâncias de maior volatilidade nos preços macrofinanceiros. Nesse sentido, é possível argumentar que a incerteza sobre as taxas de câmbio sob Bretton Woods, com volatilidade reduzida, foi menor do que a incerteza sobre estas taxas sob um regime de câmbio flutuante com o aumento da volatilidade. Mais importante para os nossos propósitos, se se pode mostrar que a preferência pela liquidez está associada a alguma medida operacional de riscos financeiros, à medida que o aumento da volatilidade torna menos confiáveis as projeções financeiras e estimativas de fluxo de caixa, pode-se argumentar que essa relação reforça a hipótese pós-keynesiana. Isso porque a convenção de atribuir distribuições de probabilidade «conhecidas de forma assumida» a eventos futuros «conhecidos de forma assumida» pode não eliminar a necessidade de retenção de ativos líquidos por completo, nem mesmo com derivativos, como se mostra a seguir.

> A razão pela qual apenas um pequeno número de grandes empresas utilizam os mercados financeiros futuros para evitar riscos é porque tais instrumentos são inferiores à preferência pela liquidez, muito mais comumente utilizada como forma de evitar riscos (Toporowski, 2001, p. 108. Tradução do autor).

> A visão neoclássica dos mercados financeiros futuros é que eles são um recurso que projeta determinados valores para um futuro incerto, ou pelo menos substitui valores incertos por um "valor de certeza-equivalente", que refletem "riscos" futuros. Se este fosse o caso, então, em igualdade de condições, seria de se esperar uma redução na preferência pela liquidez devido à incerteza na medida em que a utilização de mercados financeiros futuros tem proliferado desde os anos 1970 (Toporowski, 2001, p. 103. Tradução do autor).

Toporowski sugere, assim, que os derivativos financeiros e a preferência pela liquidez poderiam ser substitutos e que, como os derivativos não compensam os riscos de uma forma eficaz, as empresas recorrem aos ativos líquidos para se proteger. A fim de ilustrar como diferentes arranjos podem afetar os riscos financeiros e a preferência pela liquidez, um exemplo gráfico é proposto a seguir. Assume-se que, da perspectiva das empresas não financeiras, um dado nível de risco macrofinanceiro é determinado exogenamente pelo nível de regulação presente no sistema financeiro.[12] Isso significa que os riscos são criados de acordo com uma medida dos graus de liberdade dos mercados financeiros na determinação dos preços e fluxos financeiros, isto é, tanto pela existência e aplicação de regulamentações e controles como pela existência de atividades especulativas potencialmente desestabilizadoras nos mercados financeiros (Figura 1 a seguir). Supõe-se que a regulação financeira eficaz tende a reduzir os riscos macrofinanceiros, criando res-

[12] Uma matéria no The Wall Street Journal destaca este ponto (Timiraos, 2008, grifo e tradução do autor). De acordo com a reportagem, "... a regulamentação tem suas limitações, diz Alex J. Pollock, membro residente no conservador American Enterprise Institute. "Não importa o que qualquer regulador ou legislador faça, os mercados financeiros criarão tanto risco quanto eles quiserem." No entanto, parece que os reguladores de Bretton Woods, e os legisladores do Regulamento Q e Glass-Steagall nos EUA de fato conseguiram conter a capacidade dos mercados financeiros na criação de mais riscos.

trições sobre a capacidade das instituições financeiras em aumentar ou diminuir a frequência das transações com ativos e passivos financeiros. Além disso, a desregulamentação financeira e a liberalização tendem a criar mais espaço para a atividade no mercado financeiro, incluindo o potencial para posições especulativas desestabilizadoras, e do consequente aumento na volatilidade. Supõe-se também que a preferência pela liquidez é medida pela proporção de ativos líquidos sobre o ativo total e é uma função linear de riscos macrofinanceiros. Essa medida de preferência pela liquidez assume que a demanda transacional por moeda e os ativos aumentam proporcionalmente com a renda. Finalmente, admite-se inicialmente que a preferência pela liquidez das empresas não financeiras não afeta os riscos macrofinanceiros.[13]

Assim, um determinado nível de regulação financeira determina os riscos macrofinanceiros, medida por um índice σ_{M0} contendo uma dada medida da volatidade das taxas de câmbio e de juros, e o nível correspondente de preferência pela liquidez L_0. Com reduzidos níveis de volatilidade macrofinanceira, as empresas podem manter, *ceteris paribus*, uma fração menor de ativos líquidos como um mecanismo de proteção, com a ocorrência inversa para níveis elevados de riscos macrofinanceiros.[14] Nesse caso, é preciso supor adicionalmente a existência de um nível mínimo absoluto de preferência pela liquidez, Lm, já que as empresas sempre precisam de uma certa quantidade mínima de liquidez em seus balanços para realizar transações regulares, como sugerem o motivo transações e o motivo financeiro propostos por Keynes. Este mínimo deve ser variável para as diferentes fases do ciclo econômico e das diferentes fases de desenvolvimento capitalista, refletindo os impactos das inovações financeiras e da existência de diferentes percepções de risco. O “excesso” de preferência pela liquidez acima do mínimo fornece uma indicação do valor potencial dos recursos “desviados” da acumulação real.

[13] Poder-se-ia igualmente argumentar, seguindo Minsky, que, se as empresas estão excessivamente confiantes e mantêm ativos relativamente menos líquidos, isso pode levar a um aumento da fragilidade financeira e do potencial de instabilidade financeira. Se a instabilidade aumenta os riscos macrofinanceiros, então a linha de regulação financeira para a economia como um todo teria que ser inclinada para baixo, apresentando uma causalidade inversa em que a liquidez insuficiente leva à fragilidade financeira, a fragilidade financeira leva à instabilidade financeira e instabilidade financeira leva a uma maior volatilidade financeira.

[14] A suposição de ceteris paribus é importante, dado que alterações em outras variáveis, tais como as expectativas e os riscos não financeiros, incluindo mudanças nas variáveis reais, poderiam igualmente modificar a forma da função de preferência de liquidez.

Como os riscos e a incerteza são características intrínsecas do capitalismo e mercados descentralizados, σ_{M0} é sempre positivo, e não parece incorreto presumir que a preferência pela liquidez refletida na demanda precaucional de moeda L_0 também é sempre positiva. Da mesma forma, há que se ressaltar que há um limite teórico para a fração máxima de ativos líquidos que uma determinada empresa pode manter, igual à unidade, mas este limite dificilmente seria alcançado no mundo real, mesmo para as instituições financeiras. Alguns ativos são ilíquidos por necessidade, e esta falta de liquidez tende a ser uma fonte de incerteza para os capitalistas engajados em atividades de investimentos físicos no mundo real, como sugerido por Keynes e Davidson.

A Figura 2 a seguir mostra como os dois mecanismos para tratar do risco macrofinanceiro podem afetar a preferência pela liquidez das empresas. A regulação financeira eficaz desloca a linha de regulação financeira para a esquerda e reduz a volatilidade macroeconômica para σ_G, com o nível inicial (anterior à regulação eficaz) $\sigma_{M0} > \sigma_G$. Isso implica, *ceteris paribus*, uma diminuição na preferência pela liquidez dos níveis iniciais L_0 para um novo nível, menor, $L_{1,}$ liberando fundos para a acumulação de ativos reais. Por outro lado, a desregulamentação e a liberalização financeira dariam mais liberdade para os mercados e para as instituições financeiras, deslocando a linha de regulamentação para a direita e levando a uma maior volatilidade σ_{M1}, maior do que o nível inicial antes da desregulamentação, isto é, $\sigma_{M0} < \sigma_{M1}$. Isso pode causar uma elevação na proporção de ativos líquidos, dos níveis iniciais L_0 para níveis superiores L_2, ceteris paribus. Por outro lado, os derivativos poderiam oferecer mecanismos para compensar os níveis elevados de riscos financeiros ao nível da empresa, mas sem alterá-los no agregado, já que os derivativos simplesmente redistribuem riscos. Caso sejam eficazes no fornecimento de mecanismos de proteção, esses instrumentos reduzem os níveis individuais de risco financeiro e são consistentes com níveis mais baixos de preferência pela liquidez, que diminui dos níveis iniciais L_0 para L_3 (ou qualquer outro nível entre L_2 e L_m). Istrumentos financeiros derivativos eficazes, portanto, poderiam mudar a inclinação da função de preferência pela liquidez, tornando as empresas menos sensíveis aos níveis agregados de riscos existentes. No caso extremo em que os derivativos financeiros são perfeitamente eficazes, eles podem fazer com que a função de preferência pela liquidez se torne horizontal, tornando a preferência pela liquidez insensível a riscos macrofinanceiros e reduzindo-a de L_2 para o nível mínimo L_m.

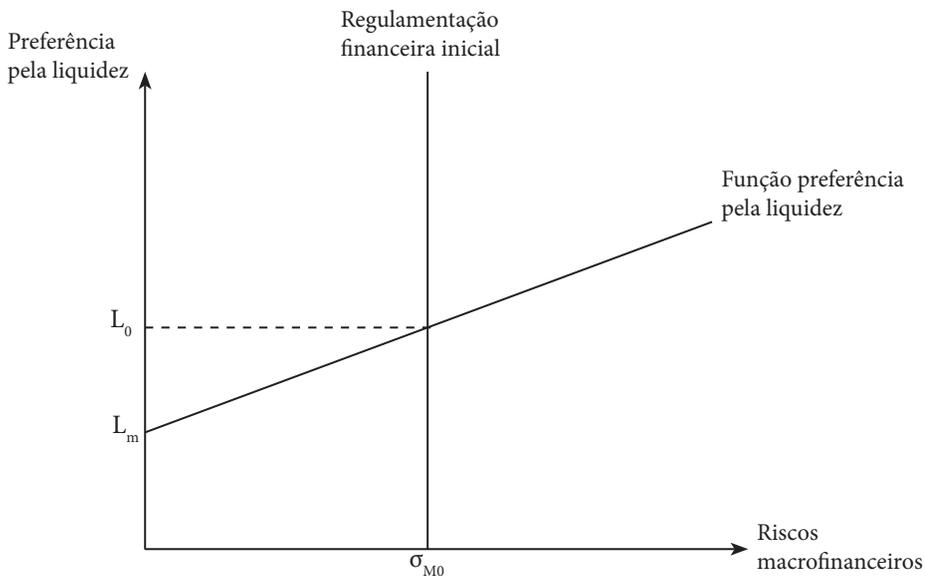



Figura 1. Regulamentação financeira, riscos macrofinanceiros e preferência pela liquidez de uma empresa não financeira

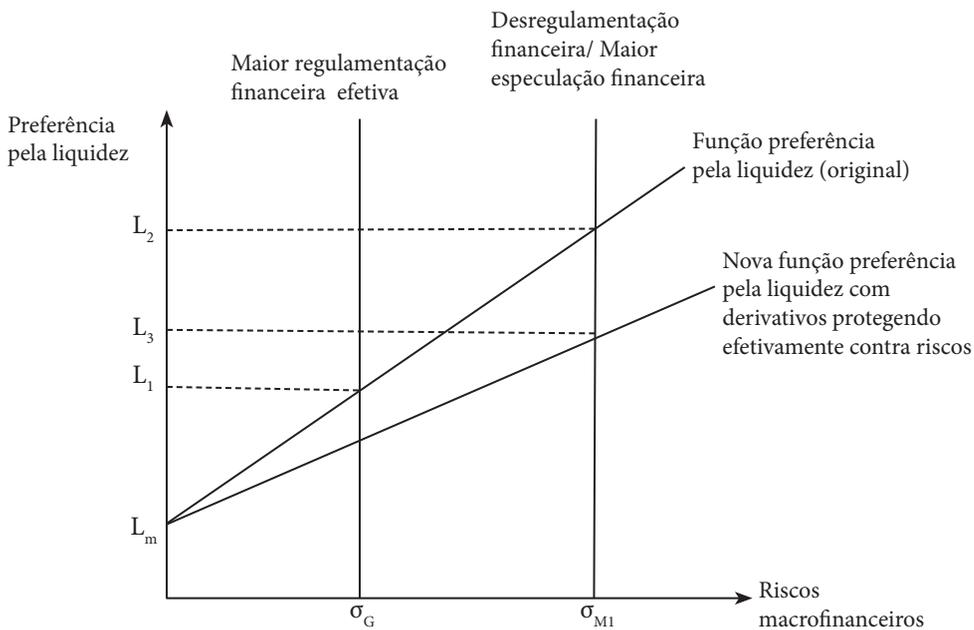



Figura 2. Efeitos de mudanças na regulação financeira e dos derivativos financeiros sobre riscos financeiros e preferência pela liquidez

Por outro lado, à medida que os derivativos financeiros aumentam a volatilidade por meio de intensificação da atividade especulativa, e assumindo que a especulação é em média desestabilizadora, a linha de regulação financeira poderia ser deslocada ainda mais para a direita. Isso aumentaria a retenção de ativos líquidos e, talvez, pudesse mesmo compensar parcial ou totalmente a redução inicial da preferência pela liquidez provocada pela proteção, como refletido na redução da sensibilidade aos riscos. Da mesma forma, a existência de mecanismos alternativos ao ativo de «proteção» padrão, tais como contratos de longo prazo, subsidiárias estrangeiras, dívidas com taxas fixas de juros, poderiam mudar a inclinação da função de preferência pela liquidez, ou até mesmo os níveis mínimos de liquidez Lm.

Como anteriormente discutido, a liquidez pode também estar correlacionada com a tomada de riscos financeiros, ou especulação, em vez de compensá-los. A acumulação de ativos líquidos motivada pela segurança muitas vezes não pode ser adequadamente distinguida da preferência pela liquidez motivada por retornos financeiros. Por exemplo, Robert Pollin e Marc Schaberg (1998) sugerem a existência de uma relação entre transações no mercado financeiro e retenção de ativos líquidos. John Marthinsen (2005) também aponta a recente transformação dos departamentos de tesouraria em centros de lucro e a tendência crescente de utilização da liquidez para especular com ativos financeiros ao invés da cobertura de fluxos de caixa e proteção das margens operacionais médias. Marthinsen, fazendo eco a Minsky, argumenta que a motivação pelo lucro está sempre presente na decisão de assumir mais riscos e de se afastar da segurança. Da mesma forma, Dale Gray (2007) argumentam que a volatilidade nos valores dos ativos podem ser correlacionados com posições financeiras frágeis e propícias a riscos de crédito, dando apoio, obviamente não reconhecido, à hipótese da instabilidade financeira de Minsky. Eles argumentam ainda que os ativos líquidos podem servir como um amortecedor para estas flutuações no preço de ativos menos líquidos. De qualquer forma, quer para compensar a insuficiência dos derivativos na proteção contra os riscos, quer para aumentar a flexibilidade e facilitar a especulação financeira, o aumento da acumulação de ativos líquidos contribui para reduzir a acumulação de ativos reais, o crescimento e desenvolvimento econômico potencial.

4. Conclusão

A discussão precedente sobre os diferentes mecanismos desenvolvidos para gerir os riscos macrofinanceiros do capitalismo e os correspondentes impactos sobre a acumulação de ativos sugere que a desregulamentação, a liberalização e os derivativos financeiros que são criados no processo não são necessariamente os mecanismos mais eficazes para estabilizar preços e fluxos financeiros. Sugere ainda que, à medida que a volatilidade tem impactos consideráveis sobre as condições macroeconômicas de financiamento da acumulação de capital, já que as taxas de juros e de câmbio representam uma importante fonte de exposição para as empresas e, portanto, sobre as condições de crescimento e desenvolvimento sob condições capitalistas, o seu tratamento não pode ser deixado exclusivamente aos impulsos especulativos das instituições financeiras.

Enquanto durou, o regime de controle dos riscos macrofinanceiros foi relativamente eficaz e coerente em impedir que os mercados e instituições financeiras pudessem determinar de modo exclusivo os preços e os fluxos financeiros mais relevantes e, assim, exacerbar a volatilidade financeira. Esse regime preveniu a criação dos riscos macrofinanceiros, em vez de redistribuí-los depois de criados, e o nível de risco que se seguiu foi efetivamente menor, afetando de forma positiva todas as atividades com alguma exposição, ao mesmo tempo em que diminuiu o escopo da atividade especulativa que se alimenta da volatilidade. Assim, o regime era potencialmente consistente, ou pelo menos não potencialmente conflitante, como supõe a ortodoxia, com a rápida expansão da produção do emprego e da renda, como o registro histórico do capitalismo regulado sugere. Sem dúvida, a regulamentação financeira cria endogenamente uma reação na forma de inovações introduzidas para evitar os controles, minando dialeticamente os próprios fundamentos da regulamentação. Isso apenas sugere, no entando, que nenhuma estrutura institucional pode ser considerada evolucionariamente estável sob o capitalismo.

Já a expansão dos derivativos não parece ter conseguido evitar os efeitos da volatilidade financeira sobre a acumulação de capital ou mesmo sobre a estabilidade macrofinanceira. Os derivativos financeiros ainda poderiam ser considerados complementos, e não substitutos como sugerido por Toporowski, à preferência pela liquidez. Aqui seria preciso mostrar que os mercados financeiros desregulamentados tendem a re-

solver completamente as consequências adversas associadas à falta de coerência global dos derivativos financeiros, uma vez que os riscos financeiros não são reduzidos, apenas redistribuídos sob tal abordagem. Neste caso, haveria uma redistribuição da liquidez global para complementar o uso de derivativos. A recente crise financeira, porém, sugere que os derivativos financeiros não forneceram amortecedores, isto é, os necessários instrumentos eficazes e coerentes de gestão de risco contra a volatilidade e a instabilidade financeira. O rápido crescimento dos derivativos financeiros pode, então, ser entendido não como um valor adicionado pelos mercados financeiros, mas em grande medida como reflexo da necessidade de diversificação das carteiras das instituições financeiras no contexto da desregulamentação dos mercados financeiros, que surgiu como uma consequência das inovações introduzidas por essas instituições. Em outras palavras, os derivativos financeiros, refletindo as mudanças macrofinanceiras e a mudança de orientação da política financeira, culminaram na financeirização do capitalismo, acrescentando relativamente mais fundos para a circulação financeira.

Se os mercados financeiros desregulados e liberalizados não conseguem gerar mecanismos mais eficazes para tratar do aumento da volatilidade financeira e das suas consequências, nem propiciar um ambiente macrofinanceiro propício à estabilidade e à expansão produtiva de forma consistentemente superior àqueles alcançados no âmbito da regulamentação, isto sugere um erro fundamental na filosofia econômica que informa a privatização dos controles dos riscos macrofinanceiros, como duramente aprendida por Alan Greenspan, durante a recente crise financeira.

Finalmente, considerada em termos da promoção da estabilidade financeira e da mitigação das conseqüências macroeconômicas, fica claro que, em uma economia capitalista intrinsecamente instável, a regulamentação e outras medidas administrativas do Estado que reduzem os graus de liberdade da atividade especulativa, podem desempenhar um papel importante, ainda que recomendações políticas sobre formas específicas de regulação não estejam dentro do escopo deste capítulo.[15]

[15] As propostas mais destacadas na literatura incluem uma nova arquitetura financeira internacional nos moldes de Bretton Woods, regulamentação prudencial, o acordo de Basileia III, a taxa Tobin, exigências de reservas lastreadas em ativos para os bancos e a imposição de controles quantitativos sobre os fluxos de capitais de curto prazo.

E essa importância adquire um significado ainda maior quando se considera que os elevados riscos macrofinanceiros podem se tornar um entrave à acumulação de capital, ao alavancar a acumulação excessiva de ativos líquidos e que a alternativa privada ofertada pelos mercados financeiros é ineficaz e inadequada justamente por não permitir a transformação da liquidez em excesso em ativos reais, mas em acumulação financeira de caráter especulativo. Este capítulo sugere, e a crise financeira iniciada em 200, e ainda não resolvida demonstra, que a regulamentação financeira é necessária e desejável nos marcos do capitalismo. É necessária também porque permite modificar a distribuição de renda e riqueza no sentido da produção e do emprego, própria de qualquer reforma financeira eficaz, ainda que conduza inevitavelmente à "dialética regulatória". Um capitalismo mais estável, ainda que temporariamente, e menos financeirizado, que aumente a produção e a renda em relação à especulação e à volatilidade, e democratize, ainda que parcialmente, os ganhos correspondentes, parece exigir fundamentalmente controles políticos mais rigorosos sobre os preços e fluxos macrofinanceiros e uma redução do papel desempenhado pelas instituições financeiras.

Referências

ANDREWS, E. Greenspan Concedes Errors on Regulation. The New York Times, B1, 23 de out. 2008.

AUERBACK, M. Risk vs. Uncertainty: The Cause of the Current Financial Crisis. *Japan Policy Research Institute*, Occasional Paper n. 37, 2007.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). OTC *Market Activity in the Second Half of 2009***.** Monetary and Economic Department, may 2010.

BANKS, E. *Volatility and Credit Risk in the Capital Markets:* assessing and managing financial instrument risk and off-balance sheet operations. Probus Publishing Company, 1993.

______. *Complex Derivatives:* understanding and managing the risks of exotic options, complex swaps, warrants and other synthetic derivatives. Probus Publishing Company, 1994.

BERNSTEIN, P. *Against the Gods:* the remarkable story of risk. New York: John Wiley and Sons, 1998.

BORDO, M. The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview. In: BORDO, M.; EICHENGREEN, B. (Editors) *A Retrospective on the Bretton Woods System:* lessons for International Monetary Reform. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

CARGILL, T. F. US Financial Policy in the Post-Bretton Woods Period. In: DOWD, Kevin; TIMBERLAKE, Richard (Editors) *Money and the National State. The Financial Revolution, Government and the World Monetary System.* Transaction Publishers, 1997.

CHANG, W.; HAMBERG, D.; HIRATA, J. Liquidity Preference as Behavior Toward Risk is a Demand for Short-Term Securities – Not Money. *American Economic Review*, v. 73, n.3, p. 420-427, jun. 1983.

CHICK, V. *Macroeconomics after Keynes.* Cambridge: MIT Press, 1983.

CROTTY, J. Are Keynesian Uncertainty and Macrotheory Compatible? Conventional Decision Making, Institutional Structures, and Conditional Stability in Keynesian Macromodels. In: DYMSKI, G.; POLLIN, R. (Editors) *New Perspectives in Monetary Macroeconomics*: Explorations in the Tradition of Hyman P. Minsky. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

CROTTY, J. The Neoliberal Paradox: The Impact of Destructive Product Market Competition and 'Modern' Financial Markets on Nonfinancial Corporate Performance in the Neoliberal Era. In: EPSTEIN, G. (Editor). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

______. If Financial Market Competition is so Intense, Why are Financial Firm Profits so High? Reflections on the Current 'Golden Age' of Finance. *Political Economy Research Institute*, Working Paper n.174, 2007.

DAVIDSON, P. *Money and the Real World.* New York: Halsted Press, 1972.

______. *International Money and the Real World.* 2. ed. revised. London: Macmillan Press, 1992.

EATWELL, J.; TAYLOR, L. *Global Finance at Risk:* the case for international regulation. New York: The New Press, 2000.

EPSTEIN, Gerald (Ed.) *Financialization and the World Economy.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

FROOT, K.; SCHARFSTEIN, D.; STEIN, J. Risk Management: Coordinating Corporate Investment and Financing Policies. *Journal of Finance,* 48, p. 1629-1658, dec. 1993.

FROOT, K.; SCHARFSTEIN, D.; STEIN, J. A Framework for Risk Management. *Harvard Business Review,* nov.-dec. 1994.

GRAY, D.; MERTON, R.; BODIE, Z. *New Framework for Measuring and Managing Macrofinancial Risk and Financial Stablity.* NBER Working Paper n. 13607, 2007.

HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance* – From Bretton Woods to the 1990s. Cornell University Press, 1994.

HUBBARD, R. G. *Money, the Financial System, and the Economy*. 3 ed. Addison--Wesley Longman, 1999.

HULL, J. *Introduction to Futures and Options Markets.* Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.

IP, G. His Legacy Tarnished, Greenspan Goes on the Defensive. *The Wall Street Journal,* apr, 8, 2008.

KALECKI, M. The Principle of Increasing Risk. *Economica*, v. 3, 1937.

KEYNES, J. M. *A Treatise on Money*. Harcourt, Brace and Company, 1930.

______. *The General Theory of Employment, Interest, and Money.* New York: Harvest/ Harcourt Brace Jovanovich, 1964.

KNIGHT, F. H. (1921) *Risk, Uncertainty and Profit.* Chicago: [reprinted by] University of Chicago Press, 1971.

KRIPPNER, G. The Financialization of the American Economy. *Socio-Economic Review,* v. 3, 2005.

LEIJONHUFVUD, A. *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes.* New York: Oxford University Press, 1968.

LIPPMAN, S.; McCALL, J. "An Operational Measure of Liquidity". *American Economic Review*, v. 76, n. 1, p. 43-55, mar.1986.

LiPUMA, E.; LEE, B. *Derivatives and the Globalization of Risk.* Durham: Duke University Press, 2004.

MARSTON, R. Interest Differentials under Bretton Woods and the Post-Bretton Woods Float: The Effects of Capital Controls and Exchange Risk. In: BORDO, M.; EICHENGREEN, B. (Editors). *A Retrospective on the Bretton Woods System* – Lessons For International Monetary Reform. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

MARTHINSEN, Jo. *Risk Takers*: Uses and Abuses of Financial Derivatives. Boston: Addison Wesley, 2004.

MARX, K. (1867). *Capital.* A critique of Political Economy, Volume One. UK: Penguin Books Ltd/New Left Review, 1976.

MILLER, M. *Merton Miller on Derivatives.* New York: John Wiley and Sons, 1997.

MINSKY, H.P *John Maynard Keynes.* New York: Columbia University Press, 1975.

______. The Financial Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy. In: KINDLEBERGER, Charles P.; LAFFARGUE, Jean-Pierre (Editors). *Financial Crises* – Theory, History & Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

______. *Can "It" Happen Again?* Essays on Instability and Finance. Armonk, NY: ME Sharpe, 1982.

MINSKY, H.P. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

MOLLENKAMP, C.; NG, S. Wall Street Wizardry Amplified Credit Crisis. *The Wall Street Journal,* dec. 27, 2007.

NEELY, C. An Introduction to Capital Controls. *Review, Federal Reserve Bank of Saint-Louis*, nov,-dec., 1999.

NG, S.; LUCCHETTI, A. Street Seeks Credit-Default Safety Net. *The Wall Street Journal***,** april 24, 2008.

ORHANGAZI, Ozgur *Financialization and the US Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.

POLLIN, R; SCHABERG, M. Asset Exchanges, Financial Market Trading, and the M1 Income Velocity Puzzle. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 21 n. 1, Autumn: 135-162, 1998.

RAFFERTY, M.; BRYAN, D. *Capitalism With Derivatives:* A Political Economy of Financial Derivatives, Capital and Class. London: Palgrave Macmillan, 2006.

ROUSSEAS, S *Post Keynesian Monetary Economics.* 1st ed., Armonk, NY: ME Sharpe, 1986.

RUSSELL, E.D. *New Deal Banking Reforms and Keynesian Welfare State Capitalism.* Routledge, 2008.

SCHOLES, M. Derivatives in a Dynamic Environment. *American Economic Review*, v. 88, n. 03, jun. 1998.

SMITH Jr., C. W.; SMITHSON, C. W.; WILFORD, D. S. *Managing Financial Risk*. New York: Harper and Row, 1989.

STOCKHAMMER, E. Financialization and the Slowdown of Accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, n.28, 2004.

STEINHERR, A. *Derivatives* – The Wild Beast of Finance. A Path to Effective Globalization?, John Wiley and Sons, 2000.

SWAN, E. *Building the Global Market*: A 4000 Year History of Derivatives. London: Kluwer Law International, 2000.

TIMIRAOS, N.. Why Banks' Pain Could Continue. *The Wall Street Journal*, p. 19-20: A11, jan. 2008

TOBIN, J.Liquidity Preference as a Behavior Toward Risk. *Review of Economic Studies,* v. 25, n. 2, p.65-86, feb. 1958.

TOPOROWSKI, J. *The End of Finance:* The Theory of Capital Market Inflation, Financial Derivatives and Pension Fund Capitalism. London: Routledge, 1998.

______. Financial Derivatives, Liquidity Preference, Competition and Financial Inflation. In: ARESTIS, Philip; SAWYER, Malcolm (Editors) *Money, Finance, and Capitalist Development.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2001.

WOJNILOWER, A. The Central Role of Credit Crunches in Recent Financial History. *Brookings Papers on Economic Activity*, n.2, 1980.

As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas

Fábio Terra
Fernando Ferrari Filho

1. Introdução

Com a recente crise econômica mundial, o debate sobre uma maior intervenção do Estado na economia voltou à "ordem do dia" com uma ressonância não observada desde meados dos anos 1970, quando, como decorrência do processo de estagflação, acadêmicos e *policy-makers* passaram a preconizar o arrefecimento da intervenção estatal. No interim desse debate, a teoria econômica de John Maynard Keynes, declarada morta por Lucas (1980), foi novamente trazida ao centro das discussões por importantes economistas do chamado Novo Consenso Macroeconômico, dentre os quais Mankiw (2008) e Krugman (2009).

Neste particular, duas questões surgem: como Keynes apreendeu a realidade humana e social a ponto de teorizar sobre a importância da intervenção estatal para o alcance de uma dinâmica estável do sistema capitalista? Como Keynes concebia a administração da política econômica – isto é, a atuação econômica estatal – para que o sistema econômico incorresse em uma trajetória estável?

As pistas para a primeira resposta centram-se na própria forma pela qual Keynes concebeu a ciência econômica, como uma ciência moral. Enquanto tal, ela é uma ciência que lida com um elemento independente e determinante, o homem, que é idiossincrático em relação aos objetos das ciências naturais porquanto agente apto a alterar seu comportamento ao longo do tempo histórico, influenciando, assim, a sociedade que o

circunda e, não obstante, influenciado por esta mesma sociedade. Logo, a teoria econômica deve preocupar-se em estabelecer sua epistemologia de forma a considerar as possibilidades ontológicas do homem, não somente para consigo, mas para com o todo no qual emergem suas ações.

Para Keynes, o agente econômico é, por natureza, incerto, porém livre para tomar suas decisões de investimento, sendo esta uma condição indispensável para a ampliação da sua riqueza. É neste cenário que Keynes aponta que a probabilidade não deve ser tratada como um cálculo baseado em frequências de eventos passados, mas como uma relação lógica e racional de se conhecer algo a partir da ausência de fontes de informação perfeitas. Não obstante, a própria trajetória social é incerta, uma vez que as consequências das decisões individuais afetam não somente os seus tomadores, mas os outros, de tal sorte que sempre há, na repercussão das decisões sobre o todo, alguma parcela que supera o esperado pelos tomadores de decisão. Somente compartilhando-se dessa concepção de organicidade entre o ser humano e a sociedade é que se sugere ser possível responder à segunda questão supracitada e compreender as proposições de política econômica em Keynes. Nesse sentido, as políticas econômicas keynesianas são fundamentais para mitigar as crises do sistema capitalista, caracterizadas por insuficiência de demanda efetiva[1].

Tais proposições, por sua vez, são relacionadas à administração das políticas monetária e fiscal, notadamente essa, uma vez que impacta diretamente sobre a demanda efetiva do sistema econômico e, consequentemente, sobre a expectativa do agente tomador de decisão, qual seja, o empresário. Para Keynes, a política monetária deve viabilizar a precificação dos ativos em prol de inversões produtivas, enquanto a política fiscal deve estabelecer um acordo tácito entre Estado e investidores. Em suma, as políticas econômicas devem servir como mantenedoras e incentivadoras das expectativas dos empresários, balizando suas esperanças sobre a demanda efetiva por seu produto e fornecendo-lhes peso aos seus argumentos, a fim de lhes oferecer melhores estados de confiança sobre o tempo futuro no qual suas decisões se efetivam.

[1] Conforme o princípio da demanda efetiva (PDE), os níveis de renda e emprego aumentam se, e somente se, a renda esperada pelo emprego adicional for maior que a renda necessária. Em outras palavras, a demanda efetiva representa o valor do produto que as empresas acreditam que produzirá lucro máximo face suas expectativas sobre a posição da demanda agregada. Para maiores detalhes, veja Keynes (1964, cap. 3).

Diante do exposto, o objetivo deste capítulo é mostrar como a visão de mundo de Keynes se relaciona com suas proposições de política econômica e justifica sua teorização sobre a atuação econômica estatal. Para tanto, a seção 2 apresenta, inicialmente, a concepção de Keynes da sociedade como uma unidade orgânica. Em seguida, são apresentadas a ideia central da teoria da probabilidade de Keynes e a sua filosofia da prática. Na seção 3, apresentam-se as proposições keynesianas de política econômica, especificamente as políticas monetária e fiscal. Por fim, a seção 4 apresenta as considerações finais do capítulo.

2. A visão de mundo em Keynes

2.1 A unidade orgânica

As percepções de Keynes acerca da conduta racional do homem apropriaram-se da noção de unidade orgânica do filósofo George Moore (contemporâneo de Keynes em Cambridge), conforme se observa no artigo "My Early Beliefs", de 1938 (Collected Wrtitings of John Maynard Keynes, X, 1972b)[2], que expõe o pensamento de Keynes quando de sua chegada em Cambridge, no início dos 1900[3]. A unidade orgânica é caracterizada pelo fato de o indivíduo não formar suas convenções e valores apenas com base em sua razão, mas relacionando-a tanto com as partes quanto com o todo ao qual ele está circunscrito. A consciência do indivíduo, desta forma, construirá "valores dependentes, de acordo com o princípio da unidade orgânica, do estado das coisas como um todo, que não podem ser utilmente analisadas em nível [somente] das partes" (CWJMK, X, 1972b, p. 436).

No que interessa à ciência econômica, a unidade orgânica relaciona o homem e a sociedade. Nesse sentido, para Keynes, a principal rela-

---

[2] De agora em diante, as referências oriundas dos volumes do "The Collected Writings of John Maynard Keynes" serão sinalizadas pelo acrônimo CWJMK seguido do volume e do ano. As demais referências de Keynes serão denotadas apenas pelo ano da edição da obra.

[3] Embora sucinto, o artigo *My Early Beliefs* deu corpo a toda uma literatura especializada nos debates sobre a influência da filosofia em Keynes e sobre o chamado "keynesianismo filosófico". Para mais, veja Rotheim (1989,1990), Davis (1989,1990), Bateman e Davis (1991), Skidelsky (1999) e Andrade (2000).

ção orgânica é a travada entre uma categoria específica de agente, qual seja, o empresário (ou investidor) e a sociedade na qual ele atuará em busca da ampliação de sua riqueza monetária[4]. À medida que é esta categoria específica de homem, o empresário, a que detém a capacidade de empregar recursos monetários em bens de capital, máquinas e equipamentos, será ela a responsável pelo emprego dos demais indivíduos, criando assim, renda e, consequentemente, ampliando a riqueza social. Contudo, a unidade orgânica implica que o lucro monetário do empresário dependerá do comportamento dos outros agentes, especificamente, da demanda efetiva social pela sua oferta individual.

Em contraste, como alerta Keynes em sua *The General Theory of Emploment, Interest and Money* (doravante *GT*), o sucesso do empresário neoclássico, não suposto como pertencente a um todo em unidade orgânica, não está condicionado à *possibilidade* de ocorrência de demanda efetiva pela sua oferta. A *Lei de Say*, rejeitada por Keynes, garante que toda oferta promova sua própria demanda, pois toda decisão individual de produzir é motivada pela utilidade que será alcançada ao se trocar os frutos da produção por algum outro produto pretendido. Assim sendo, consoante a *Lei de Say*, o preço de demanda agregada, isto é, o produto efetivamente demandado, equivale exatamente ao preço de oferta esperado pelos empresários, para todo e qualquer nível de emprego (Keynes, 1964). Toda expansão no emprego, com respectiva ampliação da oferta agregada, cria uma elevação em mesma magnitude na demanda agregada. Não há, por parte do empresário, uma expectativa de demanda, mas uma demanda determinada pela própria oferta. Logo, a insuficiência de demanda efetiva é uma situação inexistente, que implica em todo e qualquer desemprego ser de natureza voluntária. Nas palavras de Keynes,

> [...] isto quer dizer, a demanda efetiva, ao invés de ter um único valor de equilíbrio, comporta uma série infinita de valores todos igualmente admissíveis; e que o volume de emprego é indeterminado [...]. Então, a lei de Say, segundo

[4] Não é por demais salientar que, segundo Keynes "o empresário não está interessado no montante de produto, mas no montante de moeda que lhe será partilhado. Ele expandirá sua produção, pois espera, ao fazê-lo, aumentar seu lucro monetário" (CWJMK, XXIX, 1979, p. 82). Isso define, para Keynes, uma economia **empresarial** ou **monetária da produção**.

> a qual o preço de demanda agregada da produção em conjunto equivale ao preço da sua oferta agregada para todo volume de produção, equivale à proposição de que não há obstáculo para o pleno emprego. (Keynes, 1964, p. 26).

Sendo esse o *modus operandi* das forças de oferta e demanda no arcabouço teórico clássico, que conta ainda com a sinalização de preços no mercado oferecendo toda informação necessária à melhor alocação daquilo que se deve produzir e demandar, não há surpresa na interação entre as partes e entre a parte e o todo. Há, na verdade, uma perfeita simetria, com ajustes instantâneos entre os desejos de demanda e a oferta de bens e serviços. Além disso, sob tal lógica, a ampliação do nível de emprego e renda da sociedade depende apenas da concorrência entre os empresários que, ao ampliarem a demanda por trabalhadores, aumentam os salários reais e fazem com que a desutilidade marginal do trabalho torne-se custosa a ponto de fazer com que o nível de desemprego se reduza constante e voluntariamente. A competição empresarial, assim, levará o emprego a seu nível máximo em que a oferta torna-se inelástica. Pela validade da *Lei de Say*, a trajetória até a indisponibilidade de recursos voluntariamente ociosos é sempre estável, isto é, sem que existam pessoas desejosas de trabalho que estejam dele involuntariamente desocupadas.

Keynes, ao refutar a *Lei de Say*[5], afirma que o pleno emprego apenas ocorrerá quando a totalidade das propensões individuais a consumir somada à totalidade dos incentivos individuais a investir se combinarem de uma forma que impeça qualquer discrepância entre o investimento corrente e o preço de oferta da produção deduzido do que a sociedade demandou em consumo. Nesse cenário, Keynes (1964, p. 28) argumenta que, diferentemente do que apregoa a *Lei de Say*, a demanda efetiva correspondente ao pleno emprego somente acontecerá por "acidente ou desígnio".

Dessa maneira, a realidade social como uma unidade orgânica cria a dificuldade para que as intenções individuais sejam acertadas ao ponto do alcance do pleno emprego. O organicismo social é a concepção

[5] A refutação da **Lei de Say** por Keynes foi de tal ordem que, segundo Kates (1992: 191) "a frase que ficou conhecida como a Lei de Say são as palavras introduzidas por Keynes, quais sejam, 'a oferta cria sua demanda'". Para uma reinterpretação da validade da referida Lei e, inclusive, para uma reapresentação das críticas de Keynes à **Lei de Say** – e dos efeitos delas sobre a teoria econômica –, veja: Kates (1992).

de que o resultado social das livres ações individuais não é um mero somatório das ações individuais, mas é sempre algo que se atinge além daquilo que é pretendido pelo indivíduo ao agir[6]. Assim,

> [...] um sistema orgânico na teoria econômica de Keynes não é viciar um indivíduo em favor de algum todo independente, mas é o reconhecimento de que a natureza do indivíduo bem como sua percepção de si mesmo são funções de, e mudam com, suas interações com outros indivíduos. (Rotheim, 1989-1990, p. 322).

À medida que as ações individuais repercutem de formas inesperadas e não ocorrem as possibilidades *coeteris paribus* de ação de todos os outros indivíduos, a sociedade orgânica é incapaz de ser apreendida pelos indivíduos. Dessa forma, o processo de conformação do todo, a todo tempo, traduzir-se-á aos indivíduos como algo que lhes implicará novas percepções sobre o ambiente que lhes circunda. Nesse contexto dinâmico, "[...] ao reajustarem as estratégias de ação, os agentes também alteram o contexto e as condições em que atuam [...] os agentes se adaptam ao mundo – o padrão agregado – por eles cocriado" (Cardoso; Lima, 2008, p. 15).

Novamente em contraposição à teoria neoclássica, se ela postulasse como um dos seus princípios a unidade orgânica, seu indivíduo utilitarista necessitaria ter em sua função-utilidade variáveis explicativas representativas das funções-utilidade de todos outros indivíduos. Somente nessas condições o equilíbrio geral neoclássico seria mantido. Caso contrário,

> [...] pode ocorrer de duas partes [...] não estarem carregando suas intuições para alcançarem precisamente o mesmo objetivo e, por conta do princípio da unidade orgânica, uma bem pequena diferença nos objetivos pode produzir uma grande diferença no resultado (CWJMK, X, 1972b, p. 437)[7].

---

[6] É importante esclarecer que "além" significa, conforme utilizado na passagem acima, um resultado diverso – podendo ser quantitativa ou qualitativamente maior ou menor – do que o esperado pelo agente.

[7] Não é por menos que, "estávamos [Keynes e seus contemporâneos em Cambridge] entre os primeiros de nossa geração, às vezes sozinhos em nossa geração, a escapar da tradição Benthamita [utilitarista]" (CWJMK, X, 1972b, p. 445).

Essa dinâmica de reciprocidade causal entre homem e sociedade, em que os efeitos da ação humana guardam resultados sociais imprevisíveis e em que esses resultados sociais impactam sobre o modo pelo qual o homem – agente social – compreende o mundo, tem como uma de suas mais relevantes consequências a "existência de uma incerteza radical" (Skidelsky, 1999, p. 109).

A incerteza está sempre presente em função da incapacidade do homem em apreender o todo no qual ele está inserido. Porém, o homem é criativo, de modo que o destino do mundo não se configura como algo a ser desvelado, mas criado por ele. Assim, as decisões de ação dos agentes, a todo instante, construirão trajetórias histórico-institucionais para a sociedade e, não obstante, resultarão em contextos não plenamente cognoscíveis. Nesse particular, não há a possibilidade de se conhecer, no presente, o futuro, pois não há a possibilidade de se definir e calcular tudo aquilo que a criatividade humana e sua interação criativa podem erigir (Skidelsky, 1999). Nas palavras de Carvalho (2003, p. 180), "o caminho é criado pelo caminhante ao caminhar, mas nem todas as trilhas podem ser abertas, ainda que não se saiba com antecedência quais realmente podem ser proficuamente exploradas".

Inobstante a incerteza radical acerca do futuro, não se pode desconsiderar o tempo como um elemento central na visão de mundo de Keynes, como destacam alguns economistas pós-keynesianos[8]. Consoante Carvalho (2003), o tempo deve ser analisado de duas formas: expectacional e histórica. No primeiro, a incerteza é elemento *sine qua non*, pois é devido à ocorrência dela que se forma uma expectativa, e não uma antecipação certa, do futuro. É por não se saber como se comportarão o todo e as partes em uma unidade orgânica que os agentes **esperam** determinados resultados. Por sua vez, o tempo histórico refere-se à irreversibilidade temporal. As conjunturas sociais e suas percepções por parte dos indivíduos alteram-se de forma crucial na dinâmica da unidade orgânica. Assim, o tempo histórico implica trajetória histórico-institucional futura diversa do contexto presente, porém composta a partir deste. Não obstante, tal trajetória futura é irreversível ao presente do qual emana.

[8] Para referências, veja: Robinson (1972), Eichner e Kregel (1975) e Davidson (1978; 1991a), dentre várias outras.

Neste particular, acompanhando Davidson (1991b), ocorrerá, no tempo e no espaço probabilísticos, a não ergodicidade tanto dos dados resultantes das ações humanas quanto destas próprias ações. A apuração intelectual do conjunto de variáveis que cada indivíduo considera relevante para decidir agir pode ser bastante díspar ao longo do tempo histórico, impossibilitando a construção de uma formulação estatística que traga, no momento de decisão presente, os cálculos corretos das possíveis, em termos probabilísticos, consequências futuras. A ergodicidade, por isso, é uma hipótese não aplicável à ciência econômica, pois um de seus objetos centrais, o homem, não é uma medida invariável como os objetos das ciências naturais, mas uma medida variável. Dessa forma,

> [...] eu também gostaria de enfatizar fortemente o ponto de que a economia é uma ciência moral [...]. Eu devo adicionar que ela lida com motivações, expectativas, incertezas psicológicas. Deve-se estar constantemente em guarda contra tratar o material [de estudo da ciência econômica] como constante e homogêneo. É como se pensar que a queda da maçã ao chão dependa dos motivos da maçã: se a ela vale à pena cair no chão, e se o chão deseja que a maçã caia (CWJMK, XIV, 1973b, p. 300).

Keynes considera a ciência econômica como uma ciência moral por crer que o homem é o agente social e criativo. Suas motivações, expectativas, o levam a atuar socialmente, ainda que enfrentem "o fato dominante da vida [...] a incerteza fundamental e incontornável que cerca o futuro" (Carvalho, 2003, p. 176). Imerso no sistema capitalista, definido por Keynes como a "economia monetária da produção", somente arriscando-se ante o inalcançável futuro poderá ter o homem, agindo enquanto investidor, maior poder de comando sobre a riqueza social.

2.2 A teoria da probabilidade e a filosofia da prática

Para compreender como se processa a ação humana diante do incerto contexto no qual se vive, entra em cena a teoria da probabilidade de Keynes, exposta em seu livro "A Treatise on Probability", de 1921[9]. De forma

[9] Keynes, em *My Early Beliefs*, destaca como a unidade orgânica de Moore foi importante para que ele desenvolvesse sua teoria da probabilidade. Para mais, veja Keynes (CWJMK, X, 1972b).

inovadora em relação aos padrões de teóricos sobre a probabilidade em vigor no início dos 1920[10], Keynes propôs uma teoria da probabilidade não ancorada em bases quantitativas: "a probabilidade é o estudo das bases que nos levam a termos em mente, racionalmente, a preferência em uma crença a expensas de outra" (CWJMK, VIII, 1973a p. 106)[11].

Consoante Carvalho (1988), a preocupação de Keynes em observar como se pode qualificar uma determinada relação entre variáveis enquanto mais ou menos confiável, ao invés de mensurá-la e determiná-la enquanto mais ou menos provável, decorre da sua intenção de compreender os parâmetros que comovem um indivíduo a uma tomada de decisão: "Keynes primeiramente aproximou-se da probabilidade na busca por critérios que suportassem as decisões práticas" (Carvalho, 1988, p. 67).

A tomada de decisão do indivíduo é, segundo a teoria da probabilidade de Keynes, resultado de um processo de duas etapas. A primeira diz respeito ao conjunto de informações que um indivíduo elenca e apreende imediata ou diretamente. A essas informações Keynes denominou *premissas* e elas conformam o que é conhecido pelo indivíduo objetiva e diretamente: é o conhecimento direto. A segunda etapa, subjetiva e mediata, configura-se em como as premissas, ou seja, o conhecimento direto do indivíduo, são por ele raciocinadas até se transformarem em *proposições* ou *argumentos*. Portanto, na segunda etapa, o sujeito elabora racionalmente seu conhecimento direto, transformando-o em uma determinada proposição.

Assim sendo, a probabilidade em Keynes define-se enquanto

> [...] dado o corpo de conhecimento direto que constitui nossas premissas básicas, essa teoria [da probabilidade] nos diz quais crenças racionais, certas ou prováveis, podem ser derivadas por proposições válidas, de nosso conhecimento direto (CWJMK, VIII, 1973a, p. 4).

---

[10] Nesta época, início dos anos 1920, a "agenda de pesquisa" sobre probabilidade se centrava na apuração estatística das distribuições de frequência. Para mais, veja Carvalho (1988) e Skidelsky (1999).

[11] Ciente de que sua perspectiva sobre probabilidade enfrentaria severas resistências e que era preciso, em vista disto, um trabalho de persuasão sobre a comunidade científica, Keynes (CWJMK, X, 1972b, p. 438) argumenta: "consideramos tudo isto [a sua teoria da probabilidade] como inteira e caracteristicamente racional e científica. Como qualquer outro ramo da ciência, não é nada mais do que a aplicação da lógica e da análise racional ao material apresentado como dados à nossa sensibilidade".

A probabilidade em Keynes envolve o grau em que se pode crer racionalmente numa relação lógica travada entre um conjunto de premissas conhecidas e apreendidas pelo indivíduo e as proposições que se lhe são permitidas concluir a partir do raciocínio que ele faz, imbuído das referidas premissas. Em outros termos, a probabilidade para Keynes refere-se ao grau em que o indivíduo racionalmente crê que suas premissas possam tornar-se argumento. Isto é, por sua vez, qualificar a força com que um agente racionalmente acredita que sua proposição poderá tornar-se concretude e, por conseguinte, conhecimento estabelecido e hábil a ser imediatamente absorvido por outros indivíduos.

O critério elencado por Keynes para validar essa forma de conceber a probabilidade é a lógica, entendida como as regras que permitem a sistematização e a verificação da pertinência de argumentações, tornando-as válidas[12]. A possibilidade de premissas tornarem-se argumento com algum grau de crença racional de ser provável ou certo decorre do último "designa[r] apenas uma determinada combinação de elementos, que não é um simples amontoado, mas sim uma articulação cujo *caráter lógico* pode ser apreendido e claramente mostrado" (Moreno, 2006, p. 23, itálicos originais).

Um empresário em busca do lucro monetário, somente investe após raciocinar, baseado em determinadas premissas conhecidas por ele. Por exemplo, caso estas premissas o informassem que a cultura da localidade na qual ele se encontra e investirá condena radicalmente a ingestão de bebida alcoólica, sua crença racional lhe conduziria a ter como muito pouco confiável o lucro monetário, caso ele investisse em uma fábrica de bebida alcoólica. Em contraposição, em uma localidade em que os habitantes são habituados a consumir bebida alcoólica, as proposições do empresário que o fazem decidir produzir a referida bebida são mais confiáveis de se tornarem concretas.

[12] É importante ressaltar que, conforme Keynes (CWJMK, X, 1972b), dentre seus convivas em Cambridge estavam Bertrand Russel e Ludwig Wittgenstein, dois expoentes, no século XX, da lógica filosófica, ramo da filosofia que se dedica à compreensão dos fundamentos da lógica constituinte do pensamento e, por consequência, do conhecimento. Keynes, que frequentava *Lectures* destes filósofos, tinha a consideração necessária com a pertinência lógica de suas teorizações. Para mais sobre as relações entre Keynes e os filósofos de Cambridge, veja Bateman e Davis (1991) e Coates (1996).

Ao investir, um empresário crê em elevado grau que suas proposições são certas. Principalmente, o empresário crê, no presente, que aquilo que ele espera, enquanto provável no futuro, efetive-se. A isto, Keynes chamou, na *GT* de *estado de confiança* do empresário (Keynes, 1964, cap. 12). O estado de confiança é justamente o grau de crença racional do empresário sobre a validade futura de suas proposições e decisões presentes.

Neste ponto é importante ressaltar, conforme fazem Cardoso e Lima (2008), que a habilidade criativa do homem, o uso constante desta capacidade, bem como a imprevisibilidade do destino das transformações sociais, não significam para a sociedade o caos completo e, para o homem, a inação e a desconfiança generalizada. Embora dinâmica, a trajetória histórica da unidade orgânica é percebida pelos indivíduos como apresentando uma série de regularidades, motivadas, principalmente, por certas *regras* ou *convenções* tacitamente incorporadas pelos agentes e que se configuram em premissas das quais se supõem maiores graus de crença racional[13] (Bateman; Davis, 1991). Nesse sentido, essas convenções, que podem até mesmo ser materializadas em contratos entre as partes envolvidas, funcionam para manter determinadas percepções de regularidade, pois,

> [...] na prática, concordamos, geralmente, a recorrer a um método que é, na verdade, uma *convenção*. A essência desta convenção – embora ela nem sempre funcione de forma tão simples – reside em se supor que a situação existente dos negócios continuará por tempo indefinido (Keynes, 1964, p. 152, itálico original).

A trajetória social se altera com constância e de forma imprevisível, mas os indivíduos são capazes de jogar com a transformação e sobreviver a ela, pois absorvem e respeitam determinadas regras convencionais que se espraiam pela sociedade. A título de ilustração, Keynes argumenta que

[13] Um exemplo de convenção tacitamente assumida, conforme Rotheim (1989-1990, p. 324), pode ser observado "no estabelecimento da oferta de trabalho em termos monetários [...] [que] [...] tem o efeito de manter os preços monetários estáveis, o que, por sua vez, adiciona um elemento de confiança às expectativas de longo prazo dos empresários".

> [...] a iniciativa individual somente será adequada quando a previsão razoável for secundada e sustentada pelo dinamismo, de tal maneira que a ideia de prejuízos finais [...] é repelida do mesmo modo que o homem saudável repele a probabilidade de sua morte (Keynes, 1964, p. 162).

Para salientar a importância das convenções, cabe ressaltar o extremo pessimismo com que Keynes enxergava o *modus operandi* da Bolsa de Valores de Nova York nos anos 1920, visto que suas operações se tornaram voltadas à tentativa dos seus participantes em apossarem-se da maior remuneração mantendo-se nas posições mais líquidas possíveis. Dessa forma, surgiu uma forma de convenção de curtíssimo prazo, em que os corretores da Bolsa não mais baseavam suas expectativas acerca do futuro das empresas listadas na Bolsa, mas naquilo que eles apostavam que seria a expectativa média dos operadores sobre o futuro de alguma empresa. Assim, o objeto de antecipação e aposta deixou de ser o futuro de um investimento e passou a ser a expectativa convencionada pelos operadores da Bolsa, isto é, a psicologia de curto prazo do mercado de ações (Keynes, 1964). Não obstante, desta referida deturpação imputada sobre o objetivo da Bolsa de Valores surge ainda a possibilidade de uma convenção peremptória soerguer e eliminar intempestivamente uma determinada convenção. A este fenômeno a literatura econômica, especialmente a de inspiração keynesiana, denominou *comportamento de manada*. À ação destes atores do mercado financeiro, pouco preocupados com investimentos efetivamente produtivos como forma melhor de ampliação da riqueza social, Keynes (1964, p. 158) denominou "especulação".

Ao decidir realizar um investimento pioneiro, que se concretizará no longo prazo, o empresário é motivado pela sua expectativa de o futuro repetir a conjuntura que ele presentemente raciocina como favorável ao investimento e à recompensa do lucro monetário. Nos tempos histórico e expectacional que o separam da realização de seu investimento, o empresário usa de seu dinamismo e de suas novas apostas baseadas em suas crenças racionais atualizadas para promover, no curto prazo, ações que ele acredita levarem ao resultado que ele espera no longo prazo. Isto, por sua vez, é diferente das expectativas e decisões relacionadas à produção tomadas sobre investimentos devidamente concluídos. Sobre estas incidem expectativas de curto prazo que comovem o empresário a produzir uma maior ou menor quantidade (Keynes, 1964).

Ambas as expectativas e decisões, de produção e de investimento, são fundamentais para a ampliação do emprego, da renda e da riqueza social. Porém, são as expectativas e decisões de longo prazo, construtoras de novos investimentos, as mais importantes para a ampliação da riqueza social, ainda que sejam as de base expectacional mais precária. São elas as principais mobilizadoras de recursos para a expansão do estoque de capital social, ampliando, dessa forma, o potencial de produção de riqueza e amainando a discrepância entre os níveis de consumo e de produto da sociedade.

Para os empresários, assim como para qualquer indivíduo decidindo como agir, no curto e no longo prazos, a presença de convenções faz com que as premissas em que eles se inspiram para proporem seus investimentos tenham maior grau de crença racional. Não apenas as convenções, mas também conhecimento direto – como o volume existente dos vários tipos de capital, a intensidade da procura atual, os contratos com operários e com fornecedores – fomentam ao investidor um conjunto ampliado de premissas sobre as quais ele baseará sua decisão. À medida que o conjunto de premissas em que se respalda o indivíduo se expandir, ampliar-se-á o peso do seu argumento, ou seja, a confiança em sua proposição, em sua decisão. Então, o peso do argumento é o crescimento da quantidade de conhecimento direto que se possui e que viabiliza a expansão do grau da crença racional do indivíduo em determinado argumento, muito embora não implique que o futuro será mais provável ou certo. É sobre a confiança em um argumento que pesa o volume maior de premissas, não sobre a probabilidade de um dado futuro (Cardoso; Lima, 2008).

Os empresários, em suas iniciativas de ampliar sua riqueza, arriscam recursos monetários no presente, crendo na consecução de suas proposições no futuro. Tal aposta, embora racional, "depende mais do otimismo espontâneo [...] do nosso entusiasmo – como um intuito espontâneo de agir, em vez de não fazer nada". Ademais, conforme argumenta Keynes, o investimento ocorre, pois, em seu *animal spirits:* "o empreendedor procura convencer a si próprio de que a principal força motriz de sua atividade reside nas afirmações de seu propósito, por mais ingênuas e sinceras que possam ser" (Keynes, 1964, p. 161-162).

A riqueza social somente será aumentada se o ânimo dos empresários validarem suas decisões de mobilização de recursos monetários em novos empreendimentos. O empresário, contudo, é participante de

uma unidade orgânica transeunte, o que afeta seu ânimo e suas decisões. Dessa forma, o produto e o volume de emprego são dependentes das percepções que o empresário detém no bojo da trajetória histórica da sociedade. Baseado nesta construção filosófica sobre a relação homem-sociedade e sobre as bases motivacionais da ação humana, Keynes provoca uma revolução teórica na ciência econômica. Para ele, a verdadeira liberdade individual não advém da livre ação do indivíduo no mercado e da autorregulação econômica que pretensamente emana disso. Essa concepção, inclusive, pode conduzir a processos de eliminação das liberdades individuais.

Em um contexto de unidade orgânica, a trajetória social pode ocorrer de uma forma tal que provoque uma ampla redução dos elementos concretos que servem de premissas às proposições e decisões dos agentes no mercado. Sistemas econômicos de pleno *laissez-faire* estão fortemente inclinados a mudanças inopinadas nas convenções e, também, no peso dos argumentos dos empresários. Para Keynes, não se pode saber quais são as percepções e proposições de todos os indivíduos, ao ponto de o bem comum ser atingido pelo mercado livre. A plena liberdade individual só será promovida, mantida e ampliada se existir a coordenação da ação individual, uma vez que se tenha ciência das bases precárias das quais emerge a ação humana. Em outros termos,

> [...] porém, acima de tudo, o individualismo, se puder ser purgado de seus defeitos e abusos, é a melhor salvaguarda da liberdade pessoal, no sentido de que amplia mais do que qualquer outro sistema o campo para o exercício das escolhas pessoais (Keynes, 1964, p. 380).

A coordenação do sistema econômico não se trata de uma planificação da economia, pois isso transferiria a própria ação empresarial aos entes no comando da planificação. Com efeito, a coordenação se trata de uma ação de política econômica em sintonia fina com aquilo que for necessário para cooperar com a iniciativa privada (Keynes, 1964). O Estado é o ente social capaz de reunir o maior número de informações disponíveis e, sem embargo, é o mais influente ator social. Cabe-lhe, portanto, coordenar a atividade econômica.

Sobretudo, as proposições de política econômica coordenadoras da atividade econômica em Keynes não decorrem apenas de sua visão so-

bre o homem e da forma pela qual ele se relaciona com a economia e a sociedade. Decorre da responsabilidade prática que há de se ter, uma vez que se tenha em mente tal visão de mundo e que se esteja consciente, portanto, dos principais problemas do sistema capitalista e dos riscos da instabilidade perene que lhe acometem. Compreender as bases sobre as quais opera o sistema capitalista é um convite a nele atuar a fim de superar suas mazelas. Essa é a filosofia da prática em Keynes, ressaltada pelas palavras de Andrade (2000, p. 86), "[...] por ser uma teoria da ação, e não da contemplação, a teoria do conhecimento de Keynes é voltada para as possibilidades de transformar a realidade por meio de mudanças das crenças e opiniões acerca da realidade".

3. As políticas monetária e fiscal em Keynes

Ao produzir ciência econômica, uma das preocupações fundamentais de Keynes foi compreender e propor medidas para mitigar crises de insuficiência de demanda efetiva e suas repercussões em termos de instabilidade cíclica nos níveis de produto e emprego (Ferrari Filho, 2006). Como proposição sumária, Keynes afirmava que as flutuações no sistema capitalista decorrem do fato de que "[...] uma economia monetária [...] é essencialmente uma economia em que *mudanças de pontos de vista sobre o futuro* são capazes de influenciar o volume de emprego" (Keynes, 1964, p. 4, itálicos adicionados).

A característica essencial de uma economia monetária é que a moeda não é apenas um meio de troca, mas é um ativo capaz de resguardar as alterações nas *mudanças de pontos de vista sobre o futuro*, pois reserva poder de comando sobre a riqueza social ao longo do tempo, possuindo liquidez máxima para saldar tanto transações à vista quanto contratos diferidos no tempo. Nesse sentido, a depender da forma pela qual a preferência pela liquidez dos empresários for condicionada pelas proposições esperadas deles sobre o futuro, induzir-se-ão "movimentos de substituição das formas de riqueza, aumentando ou diminuindo a demanda por ativos reprodutíveis e, assim, aumentando ou diminuindo a renda gerada na produção de novos itens" (Carvalho, 1994, p. 47).

Para suavizar o ritmo das *mudanças de pontos de vista* por parte dos empresários, e em consonância com a filosofia da prática de que parti-

lhava, Keynes propôs, em sua *GT*, uma nova filosofia social para resolver "os principais problemas da sociedade econômica em que nós vivemos [que] são o desemprego e a arbitrária e desigual distribuição da renda e da riqueza" (Keynes, 1964, p. 372). Neste sentido Keynes pretendeu que

> [...] o Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, seja através de seu sistema de tributação, seja, em parte, por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas [...] Eu entendo, portanto, que uma *socialização* algo ampla dos *investimentos* será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego (Keynes, 1964, p. 378, itálicos adicionados).

A partir das proposições da filosofia social a que poderia levar à *GT*, a requerida orientação estatal propugnada por Keynes expressava-se por meio daquilo que define, em última instância, o norte econômico de qualquer sistema social: a política. Assim, Keynes define o problema político, notadamente o econômico, como carecendo da combinação de

> [...] três elementos: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual. O primeiro precisa de crítica, precaução e conhecimento técnico; o segundo, um espírito não egoísta e entusiasta que ame o homem médio; o terceiro, tolerância, amplitude, apreciação da variedade e da independência, que prefere, sobretudo, oferecer oportunidade progressista ao excepcional e ao aspirante (Keynes *apud* Minsky, 1986, p. 8).

Nesse sentido, quais políticas econômicas devem ser instituídas para se mobilizarem os recursos desviados da produção? Para Keynes, nada mais do que as políticas macroeconômicas convencionais – monetária e fiscal[14] –, uma vez que políticas em nível microeconômico poderiam gerar distorções, privilégios e ineficiências. Atuando-se em âmbito mais generalizado,

[14] É importante ressaltar que no Capítulo 24 da *GT*, Keynes ressalta, além das políticas tradicionais, a política de renda. Para maiores informações sobre políticas macroeconômicas, não necessariamente monetária e fiscal, em uma perspectiva keynesiana, veja Carvalho (1999) e King (2003).

como o macroeconômico, poderia permitir-se a atuação mais abrangente possível da iniciativa privada, evitando-se concentrações de oportunidade e de renda. Quais seriam os papéis das referidas políticas?

3.1 A política monetária

À política monetária caberia realizar, por meio da administração da taxa de juros básica da economia, o alinhamento dos preços relativos dos ativos passíveis de investimento. Para Keynes (1964), todos os ativos possuem intrinsecamente uma taxa de juros (de retorno). Pela comparação entre as remunerações factíveis de escolha, os agentes podem destinar seus recursos – caso lhes seja mais vantajoso em termos de liquidez, custo de carregamento e quase-renda – a ativos não suscetíveis de reprodução fabril. Isso ocorrerá principalmente quando os investimentos produtivos realizados no passado tornarem-se estoques involuntários e expectativas frustradas.

A taxa de juros básica da Autoridade Monetária (AM) deveria ser de pleno conhecimento por parte dos agentes econômicos e estar em um patamar considerado pelos referidos agentes como normal, dentro de suas convenções, pois como aponta Carvalho (1999, p. 275, itálicos adicionados) "as pessoas formam uma expectativa da taxa de juros *normal* e esperam que as taxas atuais gravitem ao seu redor". Todavia, como existe um desconhecimento acerca do futuro, a taxa de juros é sempre alvo de tentativas de antecipação por parte dos agentes econômicos, que a ela se atentam para não incorrerem em elevados custos de oportunidade de investimento.

Em seu *Treatise on Money* (CWJMK, V, 1971) Keynes, seguindo a tradição de Wicksell, segundo a qual há uma taxa de juros natural e uma taxa de juros de empréstimos (mercado), também define a existência de duas taxas de juros, a natural e a de mercado. A primeira é a taxa de juros que mantém a igualdade entre poupança e investimento e se aproxima da taxa de juros normal, esperada pelos agentes econômicos. A segunda é formada pelas taxas dos empréstimos de curto prazo, *bank rate,* e de longo prazo, *bond rate*. Além disso, Keynes pressupõe ainda duas esferas de circulação econômica, a industrial e a financeira. Na primeira esfera de circulação, transacionam-se ativos de capital, enquanto, na segunda esfera de circulação, ativos monetários e financeiros são transacionados.

Assim, quando a taxa de juros de mercado for superior à taxa de juros natural, será mais vantajoso ao investidor migrar da circulação industrial para a financeira, provocando um aumento da poupança em relação ao investimento[15]. Nessa situação, a ação do banco central propícia à circulação industrial, ou seja, ao investimento produtivo, deve ser a busca pela coincidência entre as taxas natural e de mercado. Portanto, a taxa de juros da AM torna-se uma premissa, um conhecimento direto, em que os empresários a tomam como referência para decidir em que investir. Dessa maneira, a qualquer desconfiança de oscilação na taxa de juros em torno daquilo que se considera normal, haverá modificações na destinação dos gastos dos investidores (empresários).

Carvalho (1994) chama a atenção para uma ilustração válida para a representação de como a política monetária atua na determinação da composição de *portfólio* de ativos dos agentes. Segundo o autor,

> [...] é neste sentido que se constrói a pirâmide invertida que caracteriza a visão keynesiana da relação entre a moeda e os demais ativos financeiros [...] No vértice está a moeda legal, e sobre esse vértice se apóiam os outros ativos, em camadas sucessivas, definidas cada uma pelos arranjos institucionais que estabelecem as regras de conversibilidade entre os grupos [...] e pela relação entre as taxas de retorno obtidas em cada coleção de ativos." (Carvalho, 1994, p. 43-44).

É justamente por essa relação estabelecida entre os diversos ativos e a própria moeda que se concede à política monetária, por meio da gestão da taxa de juros, alguma capacidade de gerenciar a demanda efetiva e influenciar variáveis reais da economia. Contudo, em momentos de desconfiança generalizada, a política monetária pode pouco contribuir, haja vista a ilustração representada pela conhecida *armadilha da liquidez*[16]. Por conta disto, Keynes, apesar de conceder significativa importância à condução da política monetária, argumenta que

---

[15] Cabe salientar que as alterações da taxa de juros de mercado podem depender apenas das expectativas dos agentes no mercado, os quais Keynes estilizou como *bulls* e *bears*. *Bulls* e *Bears*, a rigor, são os agentes que operam no mercado financeiro, especulando entre as *bank rate* e *bond rate*. Assim, a especulação altera a taxa de juros de mercado, influenciando as alocações de moeda entre poupança e investimento.

[16] Para informações sobre a *armadilha da liquidez*, veja: Krugman (2000).

> [...] não é muito correto que eu confira importância primaz à taxa de juros. Confiro importância primaz à escala de investimento e me interesso na taxa de juros como um dos elementos para se alcançar isto. Mas, devo considerar a intervenção estatal como encorajadora de investimento um fator mais importante. (CWJMK, XXVII, 1980, p. 350).

Pode-se acrescentar, ainda, a seguinte passagem da *GT*:

> Encontrando-se o Estado em situação de exercer influência sobre a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir a responsabilidade cada vez maior na organização *direta* dos investimentos (Keynes, 1964, p. 164, itálicos adicionados).

3.2 A política fiscal

A passagem acima leva à análise da política fiscal que, para Keynes, é a principal forma de intervenção estatal. Ela se ancora tanto na administração de gastos públicos – algo completamente diverso de *déficit público* – quanto na política de tributação e age diretamente sobre a demanda efetiva da sociedade.

A política de tributação, por um lado, deve viabilizar que a renda desigualmente distribuída da sociedade possa ser realocada, seja por tributação da renda, via sobretaxas, seja por impostos sobre a herança. Consoante Keynes (1964, p. 377), "é naturalmente inegável que uma política fiscal de altos impostos sobre heranças faz aumentar a propensão da comunidade a consumir". Por outro, ela fomenta, pela ampliação da capacidade de gasto do Estado, a expansão da demanda agregada da sociedade.

A administração dos gastos públicos para Keynes centra-se na constituição de dois orçamentos: o corrente e o de capital. O orçamento corrente diz respeito ao fundo de recursos necessários à manutenção dos serviços básicos fornecidos pelo Estado à população sob sua guarda, tais como saúde pública, educação, infraestrutura urbana e previdência social. Embora Keynes acreditasse na importância destes gastos correntes, mormente as transferências da previdência social, como *esta-*

bilizadores automáticos dos ciclos econômicos, o orçamento corrente deveria ser sempre superavitário, no limite equilibrado.

Como ilustração dessa preocupação com o equilíbrio orçamentário, Keynes (CWJMK, XXVII, 1980, p. 204-205) argumenta que, no bojo dos debates que se travaram na Inglaterra sobre o sistema de Seguridade Social que deveria ser construído após a Segunda Guerra Mundial[17], as pensões a serem pagas "constituir-se-iam em um severo fardo, ao ser necessário pagar pensões para as quais não havia fundos acumulados e, simultaneamente, acumular fundos para pensões futuras".

A necessidade de inibição de saldos deficitários no orçamento corrente decorre dos reflexos dos déficits públicos sobre uma economia monetária de produção, dentre os quais:

(i) a criação de dívidas de "peso morto" para as quais nada lucrativo foi constituído em contrapartida, para equilibrar seu pagamento futuro;
(ii) a pressão sobre a taxa de juros da economia, em função da demanda por recursos privados pelo setor público para financiar seus saldos deficitários;
(iii) o risco de, a depender do ritmo de crescimento do endividamento e do perfil deste, em comparação com o crescimento econômico e com o aumento das receitas públicas, o Estado ficar refém de criar dívida nova para pagar dívida velha.

Diante disto, Keynes (CWJMK, XXVII, 1980, p. 278) infere que "[eu] não devo objetivar alcançar a compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico por meio do orçamento corrente. Eu devo deixar esta tarefa ao orçamento de capital".

Para Keynes (CWJMK, XXVII, 1980), a outra parte do orçamento público, o orçamento de capital, é aquele em que se discriminam as despesas públicas referentes a investimentos produtivos levados a cabo pelo Estado para a manutenção da estabilidade no sistema econômico. Esses investimentos devem ser realizados por órgãos públicos ou semipúblicos[18], desde que com objetivos claros de regulação do ciclo econômico por meio da

---

[17] As discussões se travaram principalmente, entre Keynes e William Beveridge. Para mais, veja Keynes (CWJMK, XXVII, 1980, p. 204-205).

[18] Para Keynes, o órgão semipúblico "busca o bem público [...] [e] aproxima-se mais do *status* de uma corporação pública do que de uma empresa privada". [Como exemplo, tem-se] "as universidades, o Banco da Inglaterra e a Autoridade Portuária Londrina e [...] instituições *joint-stock*." (Keynes *apud* Kregel, 1985, p. 37).

ampliação do grau de crença racional dos empresários na demanda efetiva futura daquilo que eles, no presente, decidam empreender.

O orçamento de capital, por ser um indutor de instituições produtivas, é construtor de seu próprio superávit ao longo do tempo. Para o equilíbrio das finanças públicas, basta que, no curto prazo, não se incorra em déficit corrente, uma vez que os superávits demandados no orçamento corrente financiam eventuais déficits no orçamento de capital. Por outro lado, os retornos dos investimentos públicos realizados tendem a equilibrar, no longo prazo, o próprio orçamento de capital. Nas palavras de Keynes (CWJMK, XXVII, 1980, p. 320), que se configuram em outra regra para os *policymakers*, os "dispêndios de capital devem, no mínimo parcialmente, se não completamente, pagar a si mesmo".

Nesse particular, de forma bastante diversa do que o analista desavisado tem em mente[19], a política de gasto público keynesiana tem como cerne o equilíbrio do orçamento em geral, ainda que no curto prazo isto possa ser alcançado via superávit no orçamento corrente e déficit no orçamento de capital. Mankiw (1991, p. 5), em seu artigo "The Reincarnation of Keynesian Economics", incorre em erro de interpretação da ideia de Keynes, ao afirmar, sem sequer dissertar sobre o orçamento bipartite keynesiano, que "o gasto deficitário é, portanto, bom para a economia". No mesmo texto, aponta Mankiw (1991, p. 8) que os *policymakers* devem ser livres para exercer suas discrições para alterarem as condições econômicas, e devem evitar a aderência a uma regra política rígida".

Como visto, nas palavras do próprio Keynes, as políticas monetária e fiscal devem ser regradas, não somente para que seus efeitos não sejam adversos em relação aos objetivos da intervenção estatal, mas principalmente porque a política econômica é uma *regra*, uma *convenção*, sobre a qual se apoia o empresário. A regra de condução da política econômica é o que a viabiliza enquanto coordenadora da atividade econômica, dando peso ao argumento dos investidores. Se a atuação da política econômica fosse casuísta, ela simplesmente não funcionaria como fornecedora de premissas às proposições dos agentes, mas, pelo contrário, deixá-los-ia com bases ainda mais precárias sobre as quais decidiriam como agir, afinal, seria uma política fiscal que mudaria constantemente.

---

[19] Para uma série de aplicações inadequadas das políticas econômicas de Keynes – ou pretensamente keynesianas –, veja Skidelsky (1999, p. 133-140), além de Bresser-Pereira e Dalla'acqua (1991) e Gobetti (2008).

Outra importante regra sobre a operacionalização do orçamento de capital refere-se ao fato de que os investimentos públicos nele arrolados não podem ser rivais, mas devem ser complementares aos investimentos da iniciativa privada (Carvalho, 1999). Ademais, estes investimentos, normalmente, estão relacionados às inversões tecnicamente sociais, que são aquelas "decisões que não são feitas por ninguém se o Estado não as fizer" (Kregel, 1985, p. 37).

Consoante Davidson (1991a, p. 32) "as decisões econômicas são feitas por homens que enfrentam um incerto e imprevisível futuro econômico e que se movem de um fixo e irreversível passado". Logo, o tempo importa, tanto em seu caráter expectacional quanto no histórico, como visto. Nesse sentido, sendo o tempo uma variável central para os indivíduos e para aquilo que eles relevam para decidir se agir ou não, a verdadeira política fiscal *estabilizadora automática* keynesiana não pode ter caráter de instrumento de *última instância*, ou seja, ela não deve ser posta em prática de forma casuísta, como último recurso disponível. Segundo Keynes, a tarefa do "estabilizador automático" é *prevenir* largas flutuações por intermédio de um programa estável e perene de investimentos de longo prazo. Nas palavras de Keynes (CWJMK, XXVII, 1980, p. 322), ser o Estado um "estabilizador automático" implica ele manter "um programa de longo prazo [de investimentos] que seja capaz de reduzir a amplitude potencial de flutuação para limites muito mais estreitos."

Não seria a função de o Estado socorrer um pico ou um vale de uma trajetória do sistema econômico, mas *evitar* que picos ou vales existam. Uma vez estabelecido este programa de longo prazo de investimentos produtivos, as flutuações que se apresentem no curto prazo são mais facilmente contornáveis por meio da antecipação de algumas medidas futuras, haja vista o surgimento dos primeiros sintomas de insuficiência de demanda efetiva, ou pelo postergar de algum projeto de investimento do orçamento de capital quando se percebam quaisquer sinais de excesso de demanda agregada.

Neste particular, portanto, as ações de contenção de flutuações no curto prazo não devem ser restritas a promover fases de expansão, mas devem ser requisitadas, inclusive, para evitarem-se episódios de excesso de demanda agregada. Como aponta Keynes,

> [...] decorre, então, que a maior quantidade de dinheiro, disponível para gasto, nos bolsos dos consumidores vai se deparar com uma quantidade de bens que não é aumentada [Assim] [...] o consumidor voltaria para casa com dinheiro a lhe queimar os bolsos [...] [de forma que] é preciso arranjar alguns meios de retirar do mercado o poder aquisitivo; senão [...] prevalecerá o método de inflação (Keynes *apud* Szmrecsányi, 1978, p. 194).

A forma pela qual Keynes concebe equilíbrio do saldo do orçamento de capital no longo prazo torna muito mais racional e viável o orçamento público em sua totalidade, fomentando ao longo do tempo a construção de superávits e, por conseguinte, de poupança pública, em ambas as partes do orçamento, o que sinaliza aos indivíduos maior capacidade de intervenção para o Estado atuar de forma cíclica. Torna-se, assim, ainda mais distante a incursão em déficits orçamentários que, conforme ratifica Keynes (CWJMK, XXVII, 1980, p. 352), advirá se "o volume de investimentos planejados falhar na produção do equilíbrio". Nessas condições, e somente nelas,

> [...] o equilíbrio [orçamentário] poderá ser encontrado por meio do desequilíbrio [...] do orçamento corrente. Admitidamente isto deverá ser um último recurso, que deverá entrar em jogo apenas se a maquinaria do orçamento de capital se quebrar. (CWJMK, XXVII, 1980, p. 352).

Não obstante, Keynes ainda argumenta que, para não restarem dúvidas quanto a sua verdadeira intenção ao prescrever regras de funcionamento à política fiscal, "então, decididamente [...] [não se deve permitir] que se confunda a ideia fundamental do orçamento de capital com o particular – e um tanto quanto desesperado – expediente do déficit" (CWJMK, XXVII, 1980, p. 353-354).

O papel fundamental dado ao gasto com o investimento *vis-a-vis* o gasto em consumo, em termos da dinâmica da demanda agregada em uma perspectiva keynesiana, concentra-se, em especial, sobre três aspectos.

Primeiramente, o estoque acumulado de riqueza na sociedade depende essencialmente das decisões de investimento dos empresários. Em segundo lugar, como destaca Carvalho (2008), o aumento inicial da riqueza, em decorrência da passagem de recursos de um indivíduo

para outros no ato de investir, é capaz de gerar um circuito de gastos e, então, novos aumentos de renda por meio do efeito multiplicador dos investimentos. A multiplicação dos investimentos é uma âncora aos empresários uma vez que conforma peso em seus argumentos, ampliando seus estados de confiança em suas apostas em receitas futuras que remunerarão seus gastos efetivados. Por fim,

> [...] a questão que surge diz respeito ao porque eu preferiria uma forte escala de investimento em relação a um crescimento no consumo. Minha principal razão sobre esse ponto é que eu não acredito que tenhamos alcançado o ponto de saturação do capital. Será do interesse do padrão de vida no longo prazo se crescermos largamente nosso capital (CWJMK, XXVII, 1980, p. 350).

Ademais, o investimento deve ser conduzido pela complementaridade entres as iniciativas privada e pública sendo que esta última, *par excellence*, deve funcionar como indutoras da primeira e, assim, como estabilizadora das flutuações cíclicas do sistema econômico. Não é demais salientar que as expectativas dos agentes são o fator desestabilizador do sistema e que, portanto, é sobre elas que atuará a política econômica keynesiana. Tão claro deve ser isso, principalmente aos empresários, que Keynes elabora a noção de orçamento de capital para que o investidor produtivo tenha compromissado consigo a atuação estatal como fornecedora de um maior grau de crença racional na demanda efetiva do sistema econômico.

Em um mundo incerto, no qual agentes arriscam sua possibilidade de comando sobre a riqueza a fim de conseguirem mais deste poder no futuro, a política econômica deve ser aquilo de mais sólido que a iniciativa privada tem contato, fomentando suas prospecções sobre o futuro e garantindo uma dinâmica de crescimento da riqueza. Sobre isto, Minsky (1986, p. 6) denota que

> [...] se o mecanismo de mercado tiver que funcionar bem, nós devemos nos arranjar para constranger a incerteza devida aos ciclos de negócios, para que as expectativas que guiam os investimentos possam refletir a visão de um progresso tranquilo.

Como aponta Marcuzzo (2005, p. 2, itálicos adicionados), a teoria de Keynes é um anúncio, a todo tempo, daquilo que precisa ser realizado para que "sustente-se o nível de investimento, mas isso deve ser interpretado mais no sentido de *estabilizar a confiança dos negócios* do que um plano para obras públicas financiadas por lançamento de dívida". Isso porque

> [...] a confiança de [Keynes] na *socialização dos investimentos* ao invés de em uma política fiscal objetivando a suavização dos níveis de consumo ao longo do ciclo de negócios mostra seu interesse sobre o tamanho do déficit; e, a importância atribuída aos incentivos dados ao mercado para alcançar-se o nível desejado de emprego (Marcuzzo, 2005, p. 2, itálicos adicionados).

Evidencia-se, enfim, que a política econômica keynesiana, tanto em sua concepção quanto em sua operacionalização, pretende a manutenção dos níveis de demanda efetiva, tendo como fim abrandar o desemprego involuntário, por meio da estabilização do estado de confiança dos homens de negócio. O resultado que se anseia chegar via políticas econômicas keynesianas é a construção de uma sociedade com uma trajetória que conte perenemente com eficiência econômica, justiça social e liberdade individual.

4. Considerações finais

Na *GT*, Keynes escreveu que "os principais problemas da sociedade econômica em que nós vivemos são o desemprego e a arbitrária e desigual distribuição da renda e da riqueza" (1964, p. 372). Tal citação expressa, de certa forma, a ideia central do capítulo, qual seja, mostrar que a visão de Keynes sobre a dinâmica operacional de economias monetárias, em uma realidade de organicismo social e de intervenção do Estado na economia, especificamente por meio de suas proposições de política monetária e fiscal, visavam, em grande parte, solucionar as crises de demanda efetiva e, por conseguinte, de desemprego, e distribuir a renda social entre as diversas classes sociais. Enfim, esse é o conteúdo filosófico e social da política econômica de Keynes.

Keynes não queria que o capitalismo sucumbisse; muito pelo contrário, queria reformá-lo e salvá-lo. Para tanto, rejeitando o capitalismo à la laissez-faire, ele propõe um capitalismo regulado em que as disfunções do mercado fossem suprimidas pela intervenção do Estado para, por um lado, garantir e sustentar o pleno emprego e, por outro, atacar o excessivo grau de concentração de renda e de riqueza.

É a partir da intervenção do Estado na economia, seja por políticas públicas, seja através de ações de natureza normativa imprescindíveis para a construção de um ambiente institucional favorável às tomadas de decisão dos empresários, que Keynes sinaliza a reforma do sistema capitalista. Nesse particular, segundo O'Donnell (1989, p. 293), Keynes tinha em mente uma reforma do capitalismo em que "o objetivo final era a construção de uma utopia não-capitalista, muito mais próxima às sociedades comunistas ou utópicas de 'esquerda' do que às sociedades construídas sob a égide do capitalismo [liberal]".

Indo nessa direção, a partir de sua análise sobre a lógica operacional de economias monetárias, Keynes, ao longo de sua vida, apresentou inúmeras propostas de reformas do capitalismo, inclusive aquelas relacionadas à reestruturação do sistema monetário internacional (CWJMK, XXVII, 1980). Em comum a todas as proposições, a ideia de que o crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social devem consistir no esforço daqueles que não cometem os erros dos pessimistas, conforme escreveu Keynes em "Economic Possibilities for Our Grandchildren" (CWJMK, IX, 1972a, p. 322):

> [...]existem os pessimistas revolucionários que pensam que a situação é muitíssimo ruim e que nada pode solucioná-la a não ser os atos de violência, e há os pessimistas reacionários que consideram que a nossa situação econômica e social é tão precária que não vale a pena arriscarmos mudanças.

Nesse particular, não é demais salientar que nem os erros dos pessimistas e tampouco o conformismo reacionário se constituíram em uma alternativa válida para Keynes. Assim, era válido para Keynes, e por isto sua filosofia da prática posta em ação por suas proposições reformistas e intervencionistas enquanto teórico e agente público do governo britânico, buscar transformar o capitalismo de mercado em capitalismo

regulado para que se pudesse construir o tempo em que "o problema econômico não é – se olharmos para o futuro – o problema permanente da raça humana" (CWJMK, IX, 1972a, p. 326).

Dessa maneira, para finalizar, conforme Keynes esperava para "nossos netos", o objeto de desejo humano não mais seria a riqueza material concentrada nas mãos de poucos, mas desfrutada por toda a sociedade. Não por menos, Keynes ousou apontar que no longo prazo

> [...] [n]os vejo livres, então, para retornar para alguns dos mais certos princípios da religião e da virtude tradicional – para os quais a avareza é um vício, a extorsão pela usura é uma transgressão, e o amor ao dinheiro é detestável [...] Eu enxergo à frente, para dias não tão remotos, como resultado, a maior mudança que já ocorreu no ambiente material em que vivem o conjunto da humanidade [...] [Nestes dias] permanecerá razoável ser economicamente proativo para os outros uma vez que já cessou ser razoável [ser proativo] para si (CWJMK, IX, 1972a, p. 330-331).

Referências

ANDRADE, R.P. A agenda do keynesianismo filosófico: origens e perspectivas. *Revista de Economia Política,* São Paulo, v.20, n. 2, p.76-94, 2000.

BATEMAN, B.W.; DAVIS, J.B. (Editors). *Keynes and Philosophy:* essays on the origin of Keynes's thought. Brookfield: Edward Elgar, 1991.

______. The rules of the road: Keynes´s theoretical rationale for public police. *In:*

BATEMAN, B.W.; DAVIS, J.B. (Editors). *Keynes and Philosophy*: essays on the origin of Keynes's thought. Brookfield: Edward Elgar, p.55-68, 1991.

BRESSER PEREIRA, L.C.; DALLA'ACQUA, F. Economic populism versus Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America. *Journal of Post Keynesian Economics,* v,14, n.1, p. 19-38, 1991.

CARDOSO, F.; LIMA, G.T. A visão de Keynes do sistema econômico como um todo orgânico complexo. *Economia e Sociedade*, Campinas: Unicamp, v.17, n.3, p.359-381, 2008.

CARVALHO, F.J.C. Keynes on probability, uncertainty and decision making. *Journal of Post-Keynesian Economics,* v.11, n.1, p.66-81, 1988.

______. Temas de política monetária keynesiana. *Ensaios FEE*, v.15, n.1, p.33-61, 1994.

CARVALHO, F.J.C. Políticas econômicas para economias monetárias. *In*: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; PAULA, L.F. (orgs.). *Macroeconomia Moderna:* Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 258-281.

______. Características essenciais do método de Keynes na teoria Geral. *In:* CORAZZA, G. *Métodos da Ciência Econômica.* Porto Alegre: UFRGS, 2003. p.175-188.

______. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Análise Econômica,* ano 26 n.50, p.7-25, 2008.

COATES, J. *The Claims of Common Sense*: Moore, Wittgenstein and the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DAVIS, J.B. Keynes and organicism. *Journal of Post-Keynesian Economics*, v.12, n.2, p.308-315, 1989-1990.

DAVISON, P. *Money and the Real World.* Londres: Macmillan, 1978.

______. *Controversies in Post Keynesian Economics.* Brookfield: Edward Elgar, 1991a.

______. Is probability theory relevant for uncertainty? A post Keynesian perspective. *Journal of Economic Perspectives*, ano 5, n. 1, p.129-143, 1991b.

EICHNER, A.S.; KREGEL, J. An essay on post-Keynesian theory: a new paradigm in economics. *Journal of Economic Literature,* v.13 n.4, p.1293-1314, 1975.

FERRARI FILHO, F. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. *Revista de Economia Contemporânea*, v.10, n.2, p.213-236, 2006.

GOBETTI, S. *Tópicos Sobre a Política Fiscal e o Ajuste Fiscal no Brasil.* Tese de Doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade de Brasília. Brasília: 2008. 213p.

KATES, S.. The true meaning of Say's Law. *Eastern Economic Journal*, v.28 n.2, p. 191-202, 1992.

KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: HBJ Book, 1964.

______. A Treatise on Money: The Pure Theory of Money. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume V. London: Royal Economic Society, 1971.

______. Essays in Persuasion. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume IX. London: Royal Economic Society, 1972a.

______. Essays in Biography. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume X. London: Royal Economic Society, 1972b.

______. Treatise on Probability. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume VIII. London: Royal Economic Society, 1973a.

______. The General Theory and After: Defence and Development. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume XIV. London: Royal Economic Society, 1973b.

______. The General Theory and After: A Supplement. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume XXIX. London: Royal Economic Society, 1979.

KEYNES, J.M.Activities 1940 – 1946: Shaping the Post-War world: The Clearing Union. *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* volume XXVII. London: Royal Economic Society, 1980.

KING, J.E. *The Elgar Companion to Post-Keynesian Economics.* Brookfield: Edward Elgar, 2003.

KREGEL, J. Economic methodology in the face of uncertainty: the modeling methods of Keynes and the post-Keynesians. *The Economic Journal*, v.86, n. 342, p.209-225, 1976.

______. Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's Post-War policy proposals. *In*: VICARELLI, F. (ed.). *Keynes's Relevance Today*. London: Macmillan, p.28-50, 1985.

______. The viability of economic policy and the priorities of economic policy. *Journal of Post Keynesian Economics*, 17(2), p.261-277, 1994-1995.

KRUGMAN, P. Thinking about the liquidity trap. *Journal of the Japanese and International Economies,* v.14, 2000. p.221-237

______. How economists get it so wrong? *The New York Times.* sept. 2, 2009. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/09/06/magazine/06Economic-t.html>.

LUCAS, R. Jr. The death of Keynesian economics. *Issues and Ideas.* Chicago, IL: University of Chicago. Winter, p.18-19, 1980.

MARCUZZO, M. C. *Keynes and the Welfare State*. Roma: Università di Roma. Disponível em: <http://www2u.biglobe.ne.jp/~olympa/Cambridge/hyoushi/marcuzzo.doc>. Acesso em: set. 2009, 2005.

MANKIW, N.G. The reincarnation of Keynesian economics. *NBER Working Papers Series*, n. 3885, Cambridge: NBER, 1991.

______. What would Keynes have done? *The New York Times*, nov 28, 2008. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2008/11/30/business/economy/30view.html>.

MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Heaven: Twentieth Century Fund Report, 1986.

MORENO, A.R. *Wittgenstein e os labirintos da linguagem*: ensaio introdutório. São Paulo: Moderna, 2006.

O'DONNELL, R.M. *Keynes*: philosophy, economics and politics. New York: St.Martin's Press, 1989.

ROBINSON, J. The second crisis of economic thought. *The American Economic Review*, v. 62, n,1-2, p.1-10, 1972.

ROTHEIM, R. J. Organicism and the role of individual in Keynes's thought. *Journal of Post-Keynesian Economics.* V.12, n.2, p.316-326, 1989-1990.

SKIDELSKY, R. *Keynes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

SZMRECSÁNYI, T. Keynes. *In*: FERNANDES, F. (Org.) *Coleção Grandes Cientistas Sociais*, nº 6. São Paulo: Ática, 1978.

Lista de autores

Adriano José Pereira. Professor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós--Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

André Moreira Cunha. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq.

César S. Conceição. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Fábio Terra. Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlância (UFU).

Fernando Ferrari Filho. Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq.

Henrique de Abreu Grazziotin. Mestrando em Economia do Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS) e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Luiz A. E. Faria. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS e pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Marcelo Milan. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e Programas de Pós-Graduação em Economia e Estudos Estratégicos Internacionais, UFRGS.

Marcilene Martins. Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS.

Octavio A. C. Conceição. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

Pedro Cezar Dutra Fonseca. Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq.

Ricardo Dathein. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

Róber Iturriet Avila. Doutor em Economia do Desenvolvimento (UFRGS), pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

Ronaldo Herrlein Jr.. Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.